

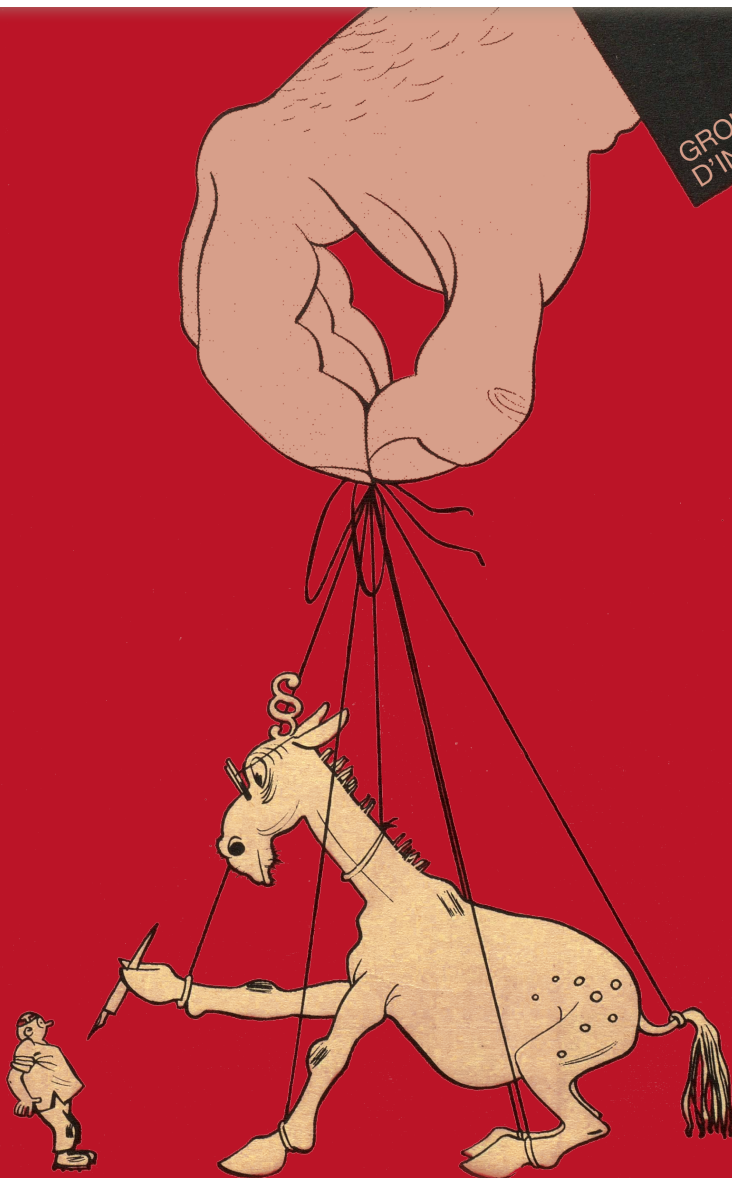
PIERRE EICHENBERGER

MAINMISE SUR L'ÉTAT SOCIAL

Mobilisation patronale et caisses de compensation
en Suisse (1908-1960)

HISTOIRE

GROUPES
D'INTÉRÊTS




EDITIONS
ALPHIL
PRESSES
UNIVERSITAIRES
SUISSES

PE

MAINMISE SUR L'ÉTAT SOCIAL
MOBILISATION PATRONALE
ET CAISSES DE COMPENSATION EN SUISSE
(1908-1960)

PIERRE EICHENBERGER

MAINMISE SUR L'ÉTAT SOCIAL
MOBILISATION PATRONALE
ET CAISSES DE COMPENSATION EN SUISSE
(1908-1960)

ÉDITIONS ALPHIL-PRESSES UNIVERSITAIRES SUISSES

© Éditions Alphil-Presses universitaires suisses, 2016
Case postale 5
2002 Neuchâtel 2
Suisse

www.aphil.ch

Alphil Diffusion
commande@aphil.ch

ISBN 978-2-88930-085-3

DOI: 10.33055/ALPHIL.03068

Ce livre a été publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre du projet pilote OAPEN-CH.

Illustration de couverture: réalisée à partir d'une caricature tirée de *Nebelspalter*, Band 74, Heft 17, 1948.

NB: en allemand, l'image du vieux cheval ou du vieil âne, le «*Amtsschimmel*», est une métaphore du bureaucratisme.

Ce livre est sous licence :



Ce texte est sous licence Creative Commons: elle vous oblige, si vous utilisez cet écrit, à en citer l'auteur, la source et l'éditeur original, sans modifications du texte ou de l'extrait et sans utilisation commerciale.

Responsable d'édition: Sandra Lena

REMERCIEMENTS

Ce livre est issu d'une thèse de doctorat effectuée entre 2010 et 2015 à l'Université de Lausanne. Au cours des années que j'ai consacrées à la réalisation de ce travail, j'ai bénéficié des conseils, de l'aide et de la bienveillance d'un grand nombre de personnes.

J'aimerais tout d'abord remercier les membres de mon jury de thèse: Thomas David, Danièle Fraboulet, Matthieu Leimgruber, André Mach et Brigitte Studer. Leurs remarques sur les versions antérieures de ce texte m'ont énormément aidé. J'adresse à chacune et à chacun mes sincères remerciements pour le sérieux avec lequel ils ont commenté mon travail. On dit qu'une thèse est un travail collectif. Celle-ci l'est sans doute plus que d'autres.

Ma gratitude va tout particulièrement à Thomas David, qui a dirigé ma recherche. Un jour de mai 2014, alors que je butais sur un obstacle, il m'a dit: «*Je m'en occupe. Concentre-toi sur ta thèse!*» Cette anecdote témoigne des conditions de travail idéales dont j'ai bénéficié grâce à lui. J'aimerais également souligner que l'exemple de son inépuisable curiosité a été pour moi une source d'inspiration constante en me rappelant qu'il y a un monde au-delà des caisses de compensation. Chaque chapitre de ce travail a été discuté, non seulement avec Thomas David, mais aussi avec André Mach. Je tiens à les remercier tous les deux pour l'encadrement extraordinaire dont j'ai bénéficié. André Mach avait déjà dirigé mon mémoire de licence, et il n'a depuis jamais cessé de s'intéresser à mes recherches. J'espère qu'il trouvera dans ce livre les traces de tout ce qu'il m'a appris durant ces années.

J'adresse ma reconnaissance à Matthieu Leimgruber pour son enthousiasme, les encouragements qu'il m'a prodigués, et les excellentes idées qu'il m'a données. L'une de ces dernières a eu un impact particulièrement durable. Un jour de l'hiver 2009-2010, c'est en effet lui qui m'a lancé sur la piste des caisses de compensation patronales. «*Sujet rocailleux. Suivre l'argent. Faire l'histoire des patrons!*», avais-je écrit dans mon carnet après notre discussion. Je ne peux qu'espérer que le

résultat ne s'éloigne pas trop de la recherche qu'il imaginait alors. J'ai eu la chance de présenter mes recherches dans les colloques que Danièle Fraboulet a organisés, entre 2010 et 2014, sur l'histoire du patronat européen. Ces rencontres régulières ont été très stimulantes et je lui suis reconnaissant de m'avoir donné l'opportunité d'y participer. Brigitte Studer, alors qu'elle présidait une séance dans laquelle je parlais des caisses de compensation, m'avait posé la question suivante : « *Ces caisses, c'est de la politique salariale ou de la politique sociale ?* » Cette question, à laquelle je n'avais alors jamais réfléchi (et donc mal répondu), ne m'a plus quitté depuis. Cela m'aura pris du temps, mais je crois que j'ai désormais une réponse plus convaincante.

J'ai grandement bénéficié, entre 2008 et 2010, de mon passage à l'Université de Berne, où j'ai travaillé sous la direction de Christine Trampusch. Jamais, sans ces deux années passées à Berne, je n'aurais pu réaliser cette recherche. J'adresse mes remerciements à Christine Trampusch, pour la confiance qu'elle m'avait témoignée alors. Merci aussi à celles et à ceux qui, à l'Unitobler et à la Gantrischstrasse, m'ont appris l'allemand, la clé indispensable à l'étude du patronat suisse. De retour à Lausanne, j'ai profité de la tradition d'étude critique qui y règne, à la fois en histoire et en science politique. Parce qu'ils ont su faire vivre et développer cet esprit critique, je ne saurais trop souligner tout ce que je dois à l'équipe de recherche sur les *Élites suisses au xx^e siècle*, aux collègues de l'IHES, de l'IEPI et de la section d'histoire. J'ai eu énormément de plaisir à évoluer dans cet environnement et c'est avec émotion que j'aimerais dire à toutes ces personnes combien les années que j'ai passées à l'Unil en tant qu'étudiant, puis comme assistant, ont été belles grâce à elles.

À Berne et à Lausanne, j'ai eu la chance de voir se succéder d'excellents camarades de bureau : Micha de Roo, Frédéric Rebmann, Andrea Pilotti, Virginie Fracheboud, Hadrien Buclin et Alix Heiniger. Je les remercie de m'avoir laissé étaler mes classeurs de procès-verbaux patronaux et leur présente mes excuses d'avoir ainsi réduit leur espace de travail. J'aimerais aussi dire le grand plaisir que j'ai eu à débattre de sujets d'histoire et des articles parus dans la *NZZ* avec Hadrien Buclin : dans les moments de doute, savoir que dans le bureau 4548 du Géopolis, on saurait apprécier toute la poésie qui se dégage d'une belle citation en allemand a été pour moi un vrai réconfort !

J'ai dérangé, au cours de ces années, un grand nombre de personnes dans les archives, les bibliothèques, les associations patronales, les caisses de compensation et l'administration fédérale. Que toutes ces personnes à qui j'ai envoyé des mails dans mon mauvais allemand et qui m'ont répondu avec gentillesse, ou qui m'ont accompagné dans des caves lugubres pour y puiser des cartons d'archives, trouvent dans ces quelques lignes l'expression de ma reconnaissance. J'aimerais tout particulièrement remercier Claude Bubloz, Michel Giriens, Daniel Reber et Hanspeter Weber d'avoir accepté de partager avec moi leur savoir sur ce monde terriblement complexe des caisses de compensation.

Les chapitres qui composent ce livre ont été relus par les courageuses et courageux suivant-e-s : Edmée Ballif, Marion Beetschen, Olivier Besuchet, Thierry Bornand,

Yassin Boughaba, Hadrien Buclin, Stéphanie Ginalski, Isabelle Lucas et Sylvestre Pidoux. Marc Renkens et Sabina Widmer ont également relu mes citations en allemand. Linh Groth est en outre venue à ma rescousse et m'a aidé pour la finalisation des annexes et de la bibliographie. J'adresse à toutes ces personnes mes remerciements pour leur générosité et leurs compétences, qui m'ont sauvé d'un naufrage orthographique. Sylvestre Pidoux a relu l'entier d'une version « brute » de ce travail en été 2014. À cette occasion, son mérite a été immense. J'ajoute que d'avoir eu un ami tel que lui sur le campus m'a été très précieux au cours de ces années et que je me réjouis de pouvoir à mon tour lire sa thèse !

Au cours du processus de transformation du manuscrit de thèse en un livre, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur la compétence et la disponibilité de l'équipe des Éditions Alphil. Un grand merci à Alain Cortat de me donner la chance de faire paraître mon travail dans cette belle édition, ainsi qu'à Sandra Lena pour la qualité de sa relecture. Un grand merci aussi à Marion Beetschen, à qui j'ai fait appel pour relire le manuscrit et traduire nombre de citations. Sa petite entreprise d'aide à la rédaction est, j'en suis sûr, promise à un bel avenir. Merci également à Hans Ulrich Jost, Alexis Schwarzenbach et Roman Wild de m'avoir aidé à compléter certains prénoms du tableau 11.

Au moment de mettre un point final à ce travail, mes pensées vont enfin à mes amis, du 1006 et d'ailleurs, ainsi qu'à ma famille. Un grand merci à mes parents Monique et Philippe, ainsi qu'à mes frères et sœurs : Pascal, Véronique, Michel, Odile et Matthieu, sans oublier mes neveux et nièce : Jules, Noémie, Nino et Louis. Un très grand merci aux habitants de la rue de Plan 3 pour leur gentillesse à toute épreuve. C'est au troisième étage de leur maison que j'ai passé les semaines les plus dures du travail qui a mené à ce livre, et leur aide m'a été à ce moment-là immensément précieuse. Pour la joie qu'ils m'apportent jour après jour, j'exprime aussi toute mon affection à Linh, Mai et Amin. *Last but not least*, ma gratitude va tout particulièrement à Linh, ma compagne depuis tant d'années, qui a tellement entendu parler de l'UCAPS qu'elle m'a un jour menacé d'entamer elle-même une recherche... sur l'USAM ! Pour cette blague et toutes les autres, un immense merci à toi !

LISTE DES ABRÉVIATIONS

- AAKVWB**: Archives de la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund
- AASM**: Archives du Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen und Metallindustrieller
- ACCP**: Association suisse des caisses de compensation professionnelles
- AF**: Archives fédérales
- AFZ**: Archiv für Zeitgeschichte
- AI**: Assurance-invalidité
- APG**: Allocations pour perte de gain
- ASB**: Association suisse des banquiers
- ASM**: Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen und Metallindustrieller
- ASSE**: Archives de la Société suisse des entrepreneurs
- AUCAPS**: Archives de l'Union centrale des associations patronales suisses
- AUSAM**: Archives de l'Union suisse des arts et métiers
- AUSS**: Archives de l'Union syndicale suisse
- AVE**: Allgemeinverbindlichkeitserklärung
- AVS**: Assurance-vieillesse et survivants
- AVSM**: Archives du Verein schweizerischer Maschinenindustrieller
- BBC**: Brown, Boveri & Cie
- BIT**: Bureau international du travail
- CCT**: Convention collective de travail

CIE: Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale

DHS: Dictionnaire historique de la Suisse

FOMH: Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers

FS: Franc suisse

OFAS: Office fédéral des assurances sociales

OFIAMT: Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail

OFS: Office fédéral de la statistique

OIEI: Organisation internationale des employeurs industriels

PAB: Parti des paysans, artisans et bourgeois

PRD: Parti radical démocratique

SSE: Société suisse des entrepreneurs

SUVA: Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

SWA: Schweizerisches Wirtschaftsarchiv

UCAPS: Union centrale des associations patronales suisses

UIM: Union des industriels en métallurgie du canton de Genève

UIMM: Union des industries métallurgiques et minières

USAM: Union suisse des arts et métiers

USCI: Union suisse du commerce et de l'industrie (voir aussi Vorort)

USP: Union suisse des paysans

USS: Union syndicale suisse

VATI: Verband der Arbeitgeber der Textilindustrie

Vorort: Comité directeur de l'Union suisse du commerce et de l'industrie

VSM: Verein schweizerischer Maschinenindustrieller

*«Notre influence à Berne est plus forte lorsque nous restons dans l'ombre
et que l'on ne parle pas trop de nous.»¹*

Gerhard WINTERBERGER, secrétaire du Vorort, 1963

¹ Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), IB Vorort-Archiv, 1.1.5.1.1, «Vereinbarung mit ZSAO und Wf vom 5.9.1952», Zusammenarbeit mit den eidg. Behörden; Beziehungen unter den Spitzenverbänden, rapport interne de Gerhard Winterberger, 6 décembre 1963, p. 8. Traduit de l'allemand. Sauf indication contraire, toutes les citations en allemand et en anglais ont été traduites par mes soins. Les différents fonds d'archives consultés sont répertoriés à la fin de ce travail.

I

INTRODUCTION

Les caisses de compensation sont largement inconnues du grand public et sont l'objet d'à peine plus d'attention de la part des historiens et des politologues. Quand elles sont évoquées, c'est souvent dans une liste d'objets étranges qu'on mentionne pêle-mêle sans les expliquer. Elles hantent parfois les notes de bas de page, beaucoup plus rarement les titres des publications scientifiques ou ceux des articles de journaux. Les enjeux liés aux caisses de compensation sont pourtant loin d'être négligeables. En Suisse, chaque entreprise et ses salariés², chaque praticien d'une profession libérale, chaque travailleur indépendant et chaque personne sans activité lucrative est obligatoirement affilié à une ou plusieurs caisses de compensation. Ces caisses mettent en œuvre une très grande part des politiques de protection sociale. Il s'agit, par ordre d'apparition historique, des allocations familiales, des allocations pour perte de gain (APG, assurance-militaire), de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI), ainsi que des allocations de maternité. Les caisses de compensation sont des entités juridiques indépendantes de l'administration fédérale qui agissent comme organe d'exécution de ces politiques. Elles prélèvent les cotisations salariales qui financent ces assurances et versent les prestations aux bénéficiaires. Ce sont elles qui, concrètement, appliquent ces assurances. En outre, depuis 1977, ce sont ces mêmes caisses qui récoltent les cotisations à l'assurance-chômage, sans toutefois être chargées du versement des prestations de cette assurance.

Le poids financier de l'ensemble des politiques sociales gérées par les caisses de compensation se chiffre en dizaines de milliards de francs suisses par année. Selon les données les plus récentes – 2012 –, les domaines de politique sociale qui sont

² Dans l'ensemble de ce travail, j'utilise le masculin général pour désigner aussi bien les hommes que les femmes.

mis en œuvre par les caisses de compensation représentent des prestations annuelles de près de 60 milliards de francs suisses, sur un total de dépenses sociales d'environ 142 milliards³. C'est donc une part essentielle des politiques de protection sociale dont la gestion est confiée aux caisses de compensation. Le contrôle sur ces caisses a été l'objet d'affrontements entre différents mouvements sociaux, entre partis politiques, mais surtout entre les associations patronales, les syndicats de salariés et les représentants de l'État. Le résultat de ces affrontements est la coexistence de caisses de compensation publiques, fondées et organisées par les cantons ou la Confédération, et de caisses privées, fondées et organisées par les associations patronales. Qui parvient à contrôler ces caisses obtient une certaine mainmise sur l'État social. Dans la phrase en exergue de cette introduction, Gerhard Winterberger, alors secrétaire du Vorort, comité directeur de la principale association patronale suisse – l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) –, explique que selon lui, l'influence des associations patronales est la plus grande quand ces dernières restent dans l'ombre et que le public ne parle pas d'elles. L'absence presque totale des caisses de compensation du débat public et académique n'est pas étrangère au pouvoir que les associations patronales ont acquis sur l'exécution des politiques sociales. Ce livre a notamment pour ambition de dévoiler et d'analyser ce pouvoir.

Les APG, l'AVS, l'AI et les allocations de maternité sont mises en œuvre par trois types de caisses de compensation : des caisses fédérales, cantonales et patronales. On compte d'abord deux caisses fédérales – la Caisse fédérale de compensation, qui voit s'affilier les employés de la Confédération, et la Caisse suisse de compensation, qui gère les opérations internationales et qui assure les Suisses domiciliés à l'étranger. Chacun des cantons crée également une caisse de compensation publique. Enfin, les associations patronales – ou un groupe d'associations patronales – peuvent créer des caisses. En 2012, on dénombrait cinquante caisses de compensation patronales.

Les administrations et les entreprises publiques, les agriculteurs ou les personnes sans activité lucrative sont automatiquement affiliés à l'une des vingt-six caisses publiques cantonales. Les entreprises privées et les différentes catégories de travailleurs indépendants ont en revanche la possibilité de s'affilier soit auprès d'une caisse cantonale, soit auprès d'une caisse patronale. Les salariés du secteur privé ne choisissent pas de s'affilier à telle ou telle caisse, la sélection relevant de la responsabilité de l'employeur. En principe, si une entreprise – ou un indépendant – est membre d'une association patronale, la société – ou la personne individuelle – est affiliée à la caisse de son association. Si elle n'est membre d'aucune association

³ J'arrive à ces 60 milliards en additionnant les dépenses de l'AVS, de l'AI, des APG (qui comprennent les allocations de maternité) et des allocations familiales. Les dépenses non comprises dans ces 60 milliards, mais qui constituent le total de 142 milliards, sont relatives à la prévoyance professionnelle (deuxième pilier), l'assurance-maladie, l'assurance-chômage et l'assurance-accident. Voir Office fédéral des assurances sociales, *Statistique des assurances sociales suisses 2014*, Berne, 2014, p. 1.

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00420/01372/index.html?lang=fr> (consulté le 26 octobre 2016).

patronale ayant créé une caisse, elle l'est à la caisse publique de son canton. On parle de rôle supplétif des caisses cantonales par rapport aux caisses patronales dans la mesure où les caisses cantonales ne voient s'affilier auprès d'elles que les entreprises et indépendants qui ne sont pas membres d'une association professionnelle. Priorité est donc donnée aux caisses patronales qui accueillent par principe tous leurs membres, les caisses cantonales n'entrant en ligne de compte que pour les entreprises non organisées. En 1985 – dernière année pour laquelle je dispose de données précises –, 63% des cotisations à l'AVS, aux APG et à l'AI transitaient par les caisses patronales plutôt que cantonales (voir le tableau 3, page 37)⁴. Selon les estimations qui m'ont été transmises par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), les caisses patronales ont collecté, uniquement dans le domaine de l'AVS et de l'AI, pas moins de 20,5 milliards de francs suisses en 2013 contre 13 milliards pour les caisses cantonales⁵.

Les allocations familiales sont elles aussi organisées par l'intermédiaire de caisses de compensation. Dans ce domaine également, des caisses patronales privées côtoient des caisses cantonales publiques. Ce ne sont cependant pas les mêmes caisses que celles qui mettent en œuvre les APG, l'AVS et l'AI. En 2012, il existait 207 caisses d'allocations familiales patronales. Sur ce nombre, 144 étaient gérées par une structure administrative commune à une caisse de compensation patronale AVS. Dans ces cas, les caisses demeurent clairement séparées au niveau financier, mais sont gérées ensemble au niveau administratif. 63 autres caisses d'allocations familiales étaient quant à elles gérées en 2012 par des associations patronales, cantonales ou régionales, qui n'avaient pas créé de caisses de compensation AVS. Toujours en 2012, l'ensemble des caisses d'allocations familiales patronales versaient plus de 2,8 milliards de francs d'allocations. Outre ces différentes caisses privées, chacun des vingt-six cantons gérait également une caisse de compensation publique d'allocations familiales. Ces caisses cantonales versaient, la même année, un total de 2,2 milliards d'allocations. Comme pour les autres assurances sociales, les caisses cantonales d'allocations familiales jouent un rôle supplétif, en ceci qu'elles ne regroupent que les entreprises qui ne sont pas déjà affiliées à une caisse privée⁶.

La coexistence de caisses cantonales et patronales a plus d'une fois suscité l'incompréhension. La grande complexité qu'implique la mise en œuvre d'une seule politique publique par un grand nombre de caisses différentes est en effet largement reconnue. En 1965, un rapport de la Centrale pour les questions d'organisation de

⁴ Il s'agit de 63% du total des cotisations aux caisses patronales et cantonales. Le 100% exclut donc les cotisations aux caisses fédérales, auxquelles les entreprises privées ne peuvent pas, par définition, s'affilier. Je procède ainsi pour pouvoir évaluer aussi clairement que possible la part de marché des caisses patronales et cantonales.

⁵ E-mail de Daniel Reber, collaborateur de l'Office fédéral des assurances sociales, à l'auteur, daté du 19 décembre 2014.

⁶ Office fédéral des assurances sociales, *Statistique des assurances sociales suisses 2014*, Berne, 2014, p. 117. <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00420/01372/index.html?lang=fr> (consulté le 26 octobre 2016).

l'administration fédérale notait par exemple que les caisses de compensation avaient été créées *«pour des raisons politiques plus que pour leur efficacité pratique»*⁷. Ce sont ces raisons politiques qui expliquent que, au-delà de l'incompréhension, les velléités des associations patronales de gérer les politiques de l'État social à travers leurs caisses de compensation ont souvent suscité une franche opposition dans les milieux syndicaux et de sérieuses réticences dans l'administration fédérale. En décembre 1944, alors que se préparait la mise sur pied de la future AVS, Hans Nef, alors collaborateur de l'OFAS, préconisait de refuser aux associations patronales le droit de fonder des caisses de compensation professionnelles pour mettre en œuvre l'assurance à venir. Nef justifiait son refus au nom d'une certaine conception de l'État. Le fonctionnaire fédéral écrit dans un rapport interne :

*«En premier lieu, il s'agit de considérer que la participation des caisses de compensation professionnelles aurait pour conséquence que la mise en œuvre de la plus importante des institutions publiques de sécurité sociale en Suisse serait assurée non pas par l'État lui-même mais par des associations privées. Il n'est pas du tout certain que cela soit souhaitable du point de vue des institutions politiques. En effet, pourquoi l'assurance-vieillesse publique devrait-elle être mise en œuvre par des maîtres bouchers et des fabricants de chaussures, alors même que c'est l'État qui, d'une façon décisive, la finance et la façonne ?»*⁸

Malgré ces réticences, le droit des associations patronales à créer des caisses de compensation avait été conservé dans le projet de loi sur l'AVS présenté au Parlement en 1946. Devant le Conseil national, le parlementaire socialiste Émile Giroud, secrétaire syndical à la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et horlogers (FOMH), dénonçait cette situation. Dans une intervention en août 1946, il décrivait dans les termes suivants en quoi l'organisation des caisses de compensation par le patronat avantagait ce groupe social :

«La Confédération légifère et organise la compensation, mais c'est le patronat qui encaisse les primes et qui paie les rentes et ce sont les associations patronales qui créeront les organismes de compensation au premier échelon, qui engageront le personnel de ces organismes et qui exerceront le premier contrôle. Et quand la Confédération aura des décisions de principe à prendre ou des dispositions d'exécution à édicter, c'est encore l'avis des dirigeants de ces caisses patronales qu'elle entendra et qu'elle retiendra très probablement avant tout autre. Ce n'est pas cela que les salariés du secteur privé de l'industrie et du commerce attendaient de cette loi. Ce n'est pas une augmentation de l'autorité patronale et

⁷ Archives fédérales (AF), E_6500-02_1986/114, volume 4, «Die Datenübertragung zwischen Ausgleichskassen und Zentrales Ausgleichstelle», juillet 1965, p. 1. Traduit de l'allemand.

⁸ AF, E_3340(B)_1000/778, volume 52, «Fachkommission für die Organisation der Alters- und Hinterlassenenversicherung», séance du 6 décembre 1944, «II. Die Frage der Verbandsausgleichskassen», p. 109. Traduit de l'allemand.

de sa puissance de disposition qu'ils voulaient. Ils attendaient qu'on réalise enfin, grâce à cette institution éminemment nationale, les promesses d'entente et de collaboration qui leur furent largement prodiguées pendant la guerre, en confiant à leurs organisations, ou tout au moins à des organismes réellement paritaires dans l'esprit autant que dans sa forme, l'exécution de cette tâche que personne ne voulait confier à l'État.»⁹

Ce livre sera l'occasion de revenir en détail sur les nombreux aspects évoqués par Giroud. Il a pour objectif de comprendre pourquoi et comment les associations patronales en sont venues à gérer ce rouage central des politiques de protection sociale en Suisse que sont les caisses de compensation. Pourquoi, malgré les dénonciations de Nef ou celles de Giroud, ces caisses *privées* mettent-elles en œuvre les politiques de protection sociale *publiques* que sont l'AVS ou l'AI? Comment expliquer que l'activité centrale de l'État social soit aujourd'hui exécutée par des caisses créées et gérées par les associations patronales? Quelles sont les raisons politiques justifiant qu'une telle structure institutionnelle puisse avoir été choisie et avoir perduré jusqu'à aujourd'hui? Cette recherche ne se limite pas à un domaine particulier de politique sociale – l'AVS, les APG, les allocations familiales ou autre – mais englobe l'ensemble des rôles des caisses de compensation. Je m'attelle à repérer et à étudier les caisses de compensation partout où elles ont été utilisées par les associations patronales. Je m'intéresse donc spécifiquement aux caisses de compensation patronales, et les caisses cantonales ne sont que marginalement l'objet de mon attention au-delà de leur rôle de concurrentes pour les caisses patronales.

Les questions qui guident l'ensemble de ma recherche sont de deux ordres, et elles sont inspirées par la position des caisses de compensation patronales entre deux mondes rarement associés : à cheval entre les associations patronales qui les créent et les politiques de protection sociale qu'elles mettent en œuvre. Pour analyser les caisses de compensation patronales de manière satisfaisante, il est donc fécond de faire dialoguer l'étude des politiques sociales et celle des mobilisations patronales, et ce travail espère contribuer à la connaissance de ces deux domaines. Je formule deux questions de recherche étroitement liées, qui ont été conçues pour venir combler les lacunes de l'historiographie des politiques sociales (Leimgruber, 2011a) et de celle des organisations patronales (Humair *et al.*, 2012)¹⁰. Elles se déclinent ensuite en une série de sous-questions plus précises, dont l'importance varie au fil du texte.

La première de mes deux questions consiste à se demander *quel rôle les caisses de compensation patronales ont joué dans l'histoire des politiques de protection sociale en Suisse*. De ce point de vue, mon travail sera l'occasion d'aborder certaines

⁹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 28 août 1946, p. 652.

¹⁰ Dans ce travail, j'ai opté pour le système de référencement suivant : quand je fais référence à des sources, j'utilise les notes de bas de page. Pour la littérature secondaire, en revanche, j'utilise des parenthèses dans le texte, qui renvoient à la bibliographie en fin de volume.

questions trop rarement posées dans le cadre de l'étude des politiques de protection sociale. Que nous apprend le cas des caisses de compensation sur le rôle du patronat dans l'émergence et le fonctionnement des politiques sociales? Quel est l'impact des caisses de compensation patronales sur les luttes de frontières entre politiques sociales privées et publiques? Comment ces luttes évoluent-elles dans le temps? Que nous apprennent-elles sur les rapports entre le patronat et l'État? Cette première question de recherche devrait permettre de contribuer à élargir le regard des chercheurs qui se concentre trop souvent sur les politiques étroitement étatiques, en évacuant la complexité des luttes de frontières entre politiques privées et publiques et la diversité des acteurs impliqués dans les politiques de protection sociale.

Ma seconde question de recherche peut être formulée de la manière suivante: *quel a été le rôle des caisses de compensation dans l'histoire de l'action collective patronale?* La fondation de ces caisses ne constitue bien sûr qu'une petite part des activités des organisations patronales. Ce prisme très particulier permet cependant de poser une série de questions nouvelles, et de mettre en évidence des aspects aussi inconnus qu'importants dans l'histoire des mobilisations patronales. Pour quelles raisons les associations patronales ont-elles envisagé de créer des caisses de compensation? Quand l'ont-elles fait? À quels défis les caisses étaient-elles censées répondre? Quelles ont été les conséquences de l'existence des caisses de compensation sur le mouvement patronal? Qu'ont les associations patronales à gagner en participant à l'administration de l'État social? Ces questions seront également au cœur de ma recherche et les réponses que j'y apporterai contribuent à lever le voile sur certains aspects peu connus de l'action collective patronale en Suisse.

La trajectoire des caisses de compensation patronales constitue le fil conducteur de ce travail, et mes deux questions de recherche permettent de questionner l'importance de ces caisses pour les politiques qu'elles mettent en œuvre comme pour les associations qui les créent. Suivre cette trajectoire implique de naviguer entre les allocations familiales, le soutien aux militaires, la prévoyance vieillesse et invalidité ainsi que les autres domaines de la politique sociale. Cette trajectoire n'est pas non plus compréhensible hors des stratégies des associations patronales dans leurs négociations avec les syndicats, pour s'opposer à des interventions étatiques ou encore pour imposer certaines pratiques à leurs membres. Selon la période, cela nécessite de se focaliser sur différents types d'associations patronales: au niveau des branches, à l'échelle locale ou encore au niveau fédéral, voire international. Cela m'amène aussi à étudier une période relativement longue, couvrant la première moitié du xx^e siècle.

Suite à la présente introduction, l'ouvrage est structuré de la manière suivante. Puisque les caisses de compensation et plus particulièrement le rôle que joue le patronat dans leur organisation sont si mal connus, ma première tâche consiste à cerner et à décrire ces caisses. Que sont-elles? Que font-elles? Quand ont-elles commencé à agir et dans quel but? Le chapitre 2 commence donc par une présentation de l'objet de

ce livre. Il brosse également les grands traits de son évolution au xx^e siècle et évoque les principaux enjeux qui se posent en rapport avec les caisses de compensation (2.1). Ce chapitre est également le lieu d'une présentation des travaux qui ont porté sur les caisses de compensation ou qui participent à la construction de ma problématique, que ce soit dans la question de l'histoire des associations patronales ou dans celle de l'influence patronale sur les politiques sociales (2.2). Sur la base de la discussion de ces différents courants historiographiques, je présente, en fin de chapitre, ma stratégie de recherche, soit l'intérêt théorique des questions que je pose ainsi que les différents fonds d'archives que j'ai étudiés pour y répondre (2.3).

Suivre la trajectoire des caisses de compensation patronales à la lumière de mes questions de recherche implique ensuite de se pencher sur des interstices dans lesquels l'histoire du patronat et celle des politiques sociales se mêlent de façon étrange. J'ai fait le choix de prendre comme point de départ de mon investigation l'année 1908, qui est marquée par la fondation de l'Union centrale des associations patronales suisses (UCAPS). Ce choix peut paraître surprenant dans la mesure où la première caisse de compensation patronale importante n'est fondée que vingt-deux ans plus tard. Pour comprendre le recours patronal aux caisses de compensation, il me fallait cependant étudier l'émergence de l'action collective des patrons spécifiquement dédiée à la lutte contre les syndicats, à la gestion du marché du travail et aux politiques sociales. Cette action spécifique prend son essor avec la fondation des associations patronales créées pour lutter contre le mouvement ouvrier, qu'on nomme *Arbeitgeberorganisationen* en allemand et *employers' associations* en anglais. L'UCAPS fédère, au niveau faitier, ce type d'associations et c'est elle qui a constitué le creuset dans lequel les caisses de compensation patronales ont émergé. Le chapitre 3 est donc consacré à l'étude de l'Union centrale et de ses principaux membres jusqu'à la fondation de la première caisse de compensation patronale, de 1908 à 1929. Cette période voit l'action collective spécifiquement patronale se structurer peu à peu. Je décris d'abord l'émergence des *employers' associations* en Suisse (3.1) puis étudie la fondation de l'UCAPS (3.2). J'analyse ensuite l'évolution de cette association en deux temps : d'abord de 1908 à 1918 (3.3), puis de la grève générale de 1918 à la fin des années 1920 (3.4).

Dans le chapitre 4, je me tourne vers les actions de plus en plus variées que mènent l'Union centrale et ses membres au cours des années 1930. Sous l'influence des idées corporatistes (4.1), l'UCAPS, en collaboration avec les autres associations faitières du patronat, formule les premières directives en matière de politique salariale, de conditions de travail et de politique sociale. Ces directives des associations faitières interviennent dans deux domaines : le paiement des salariés quand ils sont mobilisés au service de l'armée (4.2) et le versement d'allocations familiales (4.4). Elles ont pour objectif d'homogénéiser les pratiques des entreprises dans ces domaines, dans le but de faire face aux revendications des syndicats ouvriers, d'éviter les grèves et de prévenir autant que possible les interventions de l'État. Dans les années 1930, c'est au service des mêmes objectifs que les caisses de compensation font leur

entrée parmi les outils de la politique patronale. L'opportunité de fonder de telles caisses est dès lors discutée dans les plus importantes associations patronales. On envisage d'en créer pour collectiviser les actions des entreprises dans le domaine des indemnités aux travailleurs mobilisés au service de l'armée et dans celui des allocations familiales. L'association patronale du secteur de la construction, la Société suisse des entrepreneurs (SSE), tente de créer une caisse de compensation pour indemniser les militaires au début des années 1930, mais n'y parvient pas (4.3). L'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève (UIM) fonde en 1930 la première caisse de compensation pour collectiviser la distribution d'allocations familiales (4.5). L'association patronale du secteur des machines et de la métallurgie, connue sous son nom allemand, Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen und Metallindustrieller (ASM), débat intensément de la fondation d'une caisse d'allocations familiales, sans toutefois franchir le pas (4.6). Ces échecs montrent que, dans les années 1930, la plupart des associations patronales sont encore trop faibles pour fonder des caisses de compensation.

Le chapitre 5 étudie comment les caisses de compensation ont été choisies pour organiser les APG, l'une des facettes essentielles de la politique militaire et sociale suisse au cours de la Seconde Guerre mondiale. Comment se fait-il qu'on ait confié aux organisations patronales l'organisation du paiement des salaires aux soldats mobilisés ? Pour comprendre cela, le chapitre débute en 1938, lorsque la prolongation du service militaire et la perspective de plus en plus sérieuse d'une guerre augmentent le risque d'une intervention étatique défavorable aux patrons dans la réglementation du paiement des salaires aux militaires. Dès ce moment, les associations patronales luttent pour organiser elles-mêmes le paiement du salaire, mais n'y parviennent que très marginalement (5.1). Le lobbying patronal débouche sur l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939, qui donne naissance aux caisses de compensation APG (5.2). La section 5.3 étudie l'effet des APG, à la fois sur les politiques sociales et sur les organisations patronales. Elle montre que la mise en place des caisses APG est également décisive pour le mouvement patronal et l'UCAPS, qui sortent significativement renforcés du processus de genèse de cette politique publique. Dès ce moment, les caisses de compensation patronales sont au cœur de l'appareil administratif de l'État social suisse. La section 5.4 étudie comment l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'association faîtière du petit patronat et des indépendants, influence elle aussi les APG et montre que l'UCAPS n'est pas la seule association faîtière qui soutient le développement des caisses de compensation.

Je me penche dans le chapitre suivant (chapitre 6) sur l'évolution des caisses de compensation de 1941 à 1948. J'étudie d'abord le fonctionnement du régime des APG au cours de la guerre (6.1). À partir de 1941, les associations patronales commencent également à créer des caisses de compensation pour allocations familiales qui sont un élément important de leur politique salariale durant le conflit (6.2). Vers 1941 également, l'UCAPS, forte de son succès obtenu avec la mise en place des APG, tente d'utiliser les caisses de compensation patronales pour remplacer l'appareil syndical

des caisses d'assurance-chômage, mais n'y parvient pas (6.3). J'étudie ensuite les évolutions complexes qui débouchent en 1948 sur la transformation des caisses APG en caisses AVS (6.4). Le fait que les patrons parviennent à imposer leurs caisses pour la mise en œuvre de l'AVS, soit la plus importante politique de l'État social suisse, n'est pas une mince affaire. Cela n'est notamment possible qu'au prix de certaines adaptations décrites dans la section 6.5, qui étudie le rôle et la position des syndicats, et dans la section 6.6, qui se penche sur les tensions entre associations patronales de branches et régionales au sujet des caisses de compensation.

Le chapitre 7 poursuit l'étude des caisses entre 1948 et 1960, soit de l'entrée en vigueur de l'AVS à celle de l'AI. Dans l'après-guerre, le rôle des caisses patronales est consolidé. En plus de se voir confier la mise en œuvre de l'AVS puis de l'AI, les caisses de compensation patronales développent de nouvelles activités en gérant toutes sortes d'institutions sociales. Parmi celles-ci figurent des caisses d'allocations familiales, des caisses pour le paiement des salariés en vacances, pour financer la formation continue, les primes d'assurance-maladie ou encore des caisses de pensions (7.1). Dans l'après-guerre, les patrons s'opposent à la promulgation d'une loi fédérale dans le domaine des allocations familiales. Ce vide fédéral est comblé par la multiplication des lois cantonales qui confient la mise en œuvre de ces allocations à des caisses de compensation patronales d'allocations familiales (7.2). Je me penche ensuite sur trois aspects de la consolidation du rôle des caisses de compensation patronales. Chacun de ces aspects contribue à pérenniser la place de cette administration privée des politiques sociales au détriment de celle de l'administration publique. J'étudie d'abord le système des frais de gestion que les caisses de compensation collectent pour financer leur travail. Ces frais sont au cœur de la concurrence entre caisses patronales et cantonales, et leur encaissement est érigé en garant de l'indépendance financière et administrative des caisses patronales vis-à-vis de l'administration (7.3). La section 7.4 étudie comment les caisses patronales se libèrent partiellement de la tutelle des associations patronales et fondent leur propre association, l'Association des caisses de compensation professionnelles (ACCP), qui mène, dès 1947, un lobbying discret mais efficace. Enfin, une série de *gentlemens' agreements*, signés entre les caisses de compensation et les associations patronales et renouvelés jusqu'à nos jours, viennent réguler la concurrence pour les affiliés et fonctionnent comme une sorte d'auto-organisation de ce secteur économique en développement (7.5). Même si j'arrête mon étude en archives vers 1960, la conclusion de ce livre est l'occasion d'esquisser les grands traits de l'évolution des caisses de compensation jusqu'à nos jours.

2

CAISSES DE COMPENSATION, PATRONAT ET POLITIQUES SOCIALES

L'objectif de ce chapitre consiste à problématiser les caisses de compensation en formulant une matrice de questions qui me guideront dans les pages qui suivent. Les caisses de compensation sont un objet très mal connu, ce chapitre ne peut donc faire l'économie d'une présentation factuelle de l'objet de cette recherche. Je me consacre à cette tâche dans la section 2.1, qui comporte trois sous-sections. La première est dédiée à une présentation détaillée des caisses de compensation (2.1.1). La deuxième situe les caisses de compensation parmi les autres formes d'organisation des politiques sociales suisses (2.1.2). La troisième montre que, même si je ne développe que marginalement cet aspect dans la suite de ce livre, les caisses de compensation ne peuvent être comprises sans les situer dans une perspective d'histoire transnationale (2.1.3).

La section 2.2. est le lieu d'une triple discussion historiographique. Chacune est consacrée à un courant d'études qui éclaire l'activité des caisses de compensation patronales. Une première section présente les travaux des juristes et des historiens consacrés spécifiquement aux caisses de compensation (2.2.1). Je fais ensuite le bilan des travaux consacrés à l'histoire des associations patronales (2.2.2), puis de ceux qui abordent la question de l'influence patronale sur les politiques sociales, en Suisse et à l'étranger (2.2.3). Sur la base du bilan de ces travaux, je présente, dans la section 2.3, ma stratégie de recherche. J'entends par là à la fois la formulation de mes questions de recherche (2.3.1) et le choix des différents fonds d'archives que j'ai étudiés pour répondre à ces questions (2.3.2).

2.1. OBJET D'ÉTUDE

Il n'est pas aisé de définir les caisses de compensation. Aucun des travaux portant sur elles ne les définit sur la base de catégories générales. Tous le font

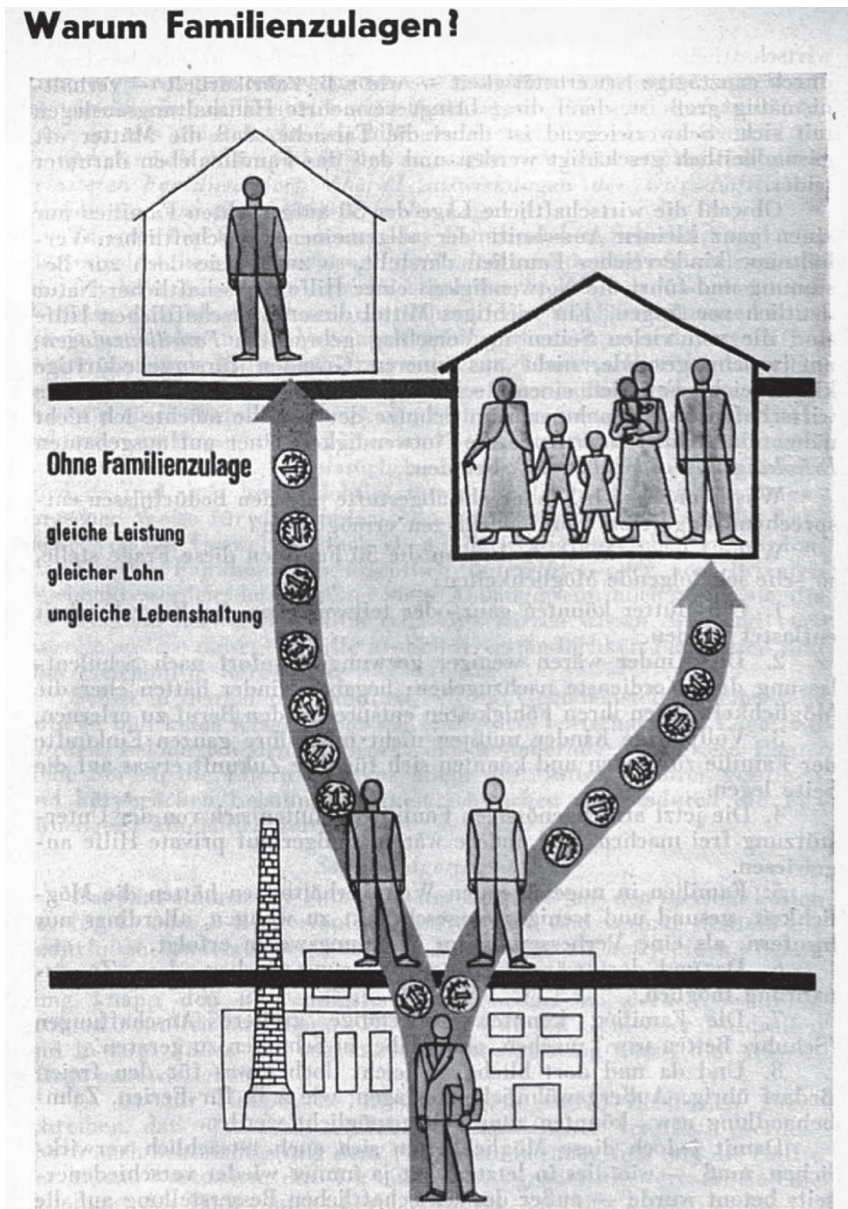
en décrivant concrètement l'activité des caisses. Les principaux actes juridiques qui ont donné naissance aux caisses de compensation en Suisse ne les définissent pas non plus. L'article 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939, qui, comme on le verra, a donné naissance aux caisses APG, mentionne : « À l'effet d'assurer la balance des recettes et des dépenses de chaque employeur, des caisses de compensation seront fondées » (cité par Attinger, 1946 : 87). On présente donc les caisses par leur fonction : elles *compensent*, au sein d'un groupe donné, des recettes et des dépenses qui ont un but social précis. Une caisse de compensation compense des prestations – par exemple des allocations familiales dont le montant est fixé pour toutes les entités qui participent – au sein d'un groupe dans lequel les membres acceptent de financer collectivement ces dépenses, quelle que soit leur exposition au risque. Une caisse peut être organisée par toute sorte d'entités : publique ou privée, un syndicat ou une organisation patronale, ou encore par une entreprise. Quelles que soient les caractéristiques d'une caisse donnée du point de vue de son objectif, de son financement, ou de ses prestations, elle implique toujours une « *forme de collectivisation des coûts* » (Saxer, 1953 : 98). Quelles formes ces caisses ont-elles prises en Suisse et à quoi servent-elles ?

2.1.1. Les caisses de compensation en Suisse

Le domaine dans lequel les caisses de compensation ont été utilisées en premier est celui des allocations familiales¹¹. Les illustrations 1 et 2, empruntées au journal de la Société suisse d'utilité publique, exposent le fonctionnement d'une caisse de compensation dans ce contexte. L'illustration 1 présente la situation sans caisse de compensation. Un patron verse le même salaire, quelle que soit la situation familiale du salarié. Un des ouvriers a cependant la charge d'une famille nombreuse, l'autre pas. Le texte commente : « *Ohne Familienzulage, gleiche Leistungen, gleicher Lohn, ungleiche Lebenshaltung.* » (« *Sans allocations familiales, même rendement, même salaire, conditions de vies différentes.* »)

¹¹ Dans le contexte particulier de la crise économique des années 1930 puis au cours de la Seconde Guerre mondiale, le principe de la compensation a également été utilisé dans le cadre des accords économiques bilatéraux. Dans ces cas, des caisses compensaient, à l'intérieur de chaque pays, des valeurs d'importation et d'exportation, pour éviter que des devises n'aient à passer les frontières et pour équilibrer les échanges entre pays contractants. Un Office suisse de compensation était ainsi chargé de compenser ces valeurs dans le cadre d'accords de compensation, ou de *clearing*. De tels accords, signés avec l'Allemagne en 1934 et avec l'Italie en 1935, permettaient de réaliser des transactions économiques bilatérales sans passer par un échange équivalent de devises. Ce type de compensation n'est cependant pas véritablement comparable avec les caisses de compensation à but social. Les activités de *clearing* étaient engendrées par des accords interétatiques et étaient beaucoup plus centralisées au niveau étatique. La compensation opérée dans ces domaines est donc fondamentalement différente de celle des caisses de compensation que j'étudie. Sur la compensation dans les accords de *clearing*, voir l'étude de FRECH (2001).

Illustration 1: Sans allocations familiales, même rendement, même salaire, conditions de vies différentes



Source: *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* n° 47, 1941, p. 76. Reproduit sur <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch> (consulté le 6 mai 2014).

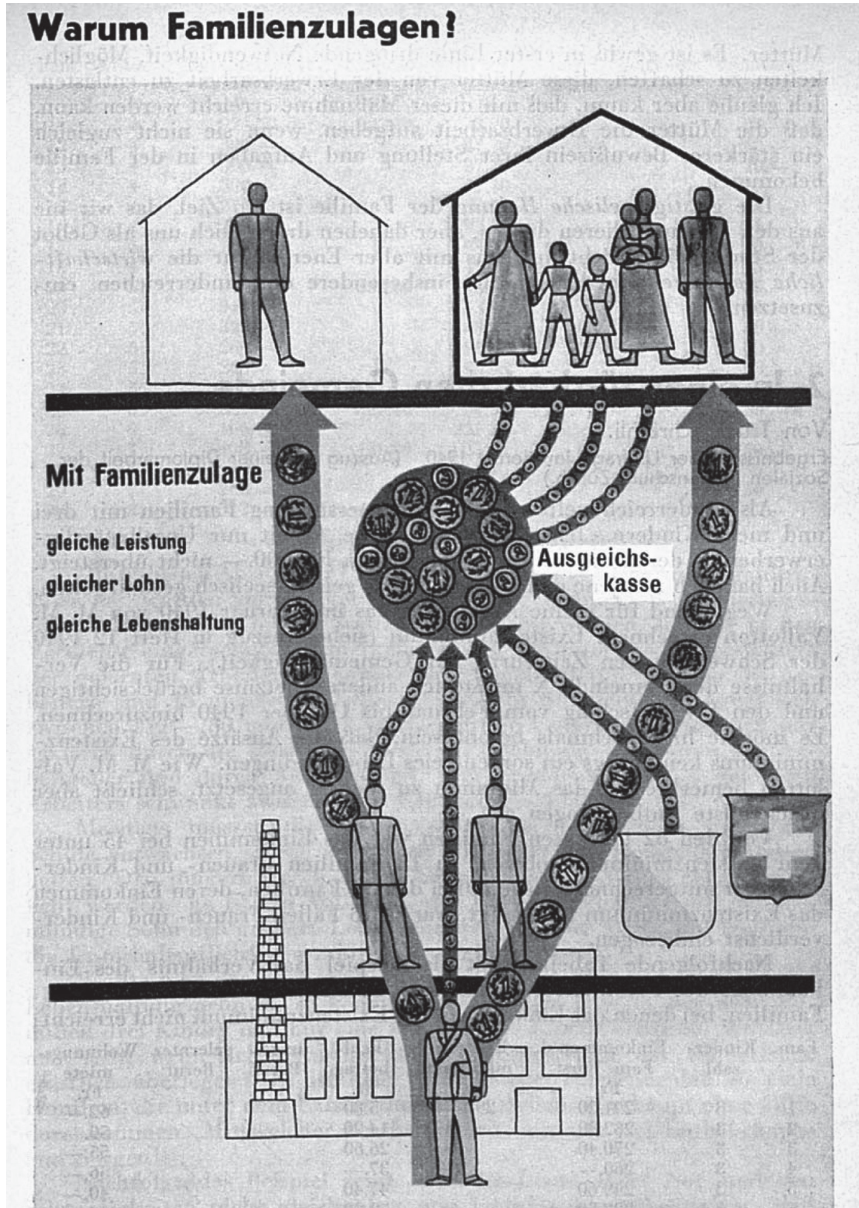
L'illustration 2 montre une caisse de compensation récolter une contribution homogène, du patron et de chacun des ouvriers. L'existence de la caisse de compensation permet de collectiviser ces cotisations, mais la caisse ne verse d'allocations qu'à l'ouvrier qui a la charge d'une famille nombreuse. Comme on le voit sur cette illustration, le patron paie le même salaire aux deux ouvriers, mais les prestations de la caisse de compensation améliorent la situation sociale du travailleur ayant des charges de famille. On peut lire cette fois sur l'image: «*Mit Familienzulage, gleiche Leistungen, gleicher Lohn, gleiche Lebenshaltung.*» («*Avec allocations familiales, même rendement, même salaire, mêmes conditions de vie.*») L'illustration montre aussi que des cotisations fédérales et cantonales sont apportées à la caisse, ce qui est une modalité de subventionnement public qu'on retrouve parfois.

L'existence d'une caisse permet, dans ce cas, le versement d'allocations familiales indépendamment des capacités financières de l'employeur. Elle a également pour effet d'organiser une certaine compensation des coûts liés à l'entretien d'une famille entre les différents salariés, avec ou sans charges de famille. La compensation a également lieu entre les différents patrons, qui comptent, parmi leurs salariés, plus ou moins de personnes ayant de telles charges. Une entreprise qui compte dans ses effectifs plus de pères et de mères de famille se verra compensée par une autre entreprise qui est moins exposée à ce risque spécifique. En homogénéisant l'exposition au «risque» de devoir payer une allocation familiale au sein d'un groupe plutôt que de le faire peser sur les entités individuelles qui le composent, une caisse rend les frais qui y sont liés plus prévisibles (Saxer, 1953 : 95).

Une caisse de compensation est un instrument très malléable et flexible. Le principe de la compensation a pu s'appliquer à de nombreuses situations. Les entités qui participent à la compensation peuvent être des entreprises, des salariés ou un mélange des deux. L'objet de la compensation peut aussi évoluer. Quand une caisse de compensation est mise en place pour financer une prestation sociale, une infinité de possibilités existent pour organiser les cotisations et les prestations. Les premières peuvent être à la charge du patron uniquement, du salarié uniquement, ou des deux parties dans toutes les proportions. Elles peuvent en outre être fixes ou évoluer selon le salaire, la situation familiale ou tout autre critère. Les prestations fournies par une caisse peuvent également varier très fortement. Elles peuvent être fixes, varier en fonction du salaire, du lieu de vie ou de n'importe quel autre critère. En outre, les prestations financées par la caisse peuvent être versées soit par le patron soit par la caisse directement.

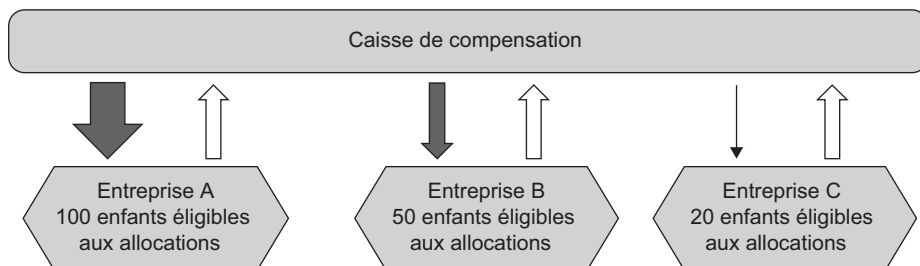
L'illustration 3 complète l'exposition du mécanisme de la compensation. Les flèches vers le haut représentent des cotisations et celles vers le bas des prestations. Dans l'exemple représenté, seuls les patrons financent l'allocation familiale. La caisse compense donc des entreprises entre elles.

Illustration 2: Le fonctionnement d'une caisse de compensation pour allocations familiales



Source: *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* n° 47, 1941, 77. Reproduit sur <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch> (consulté le 6 mai 2014).

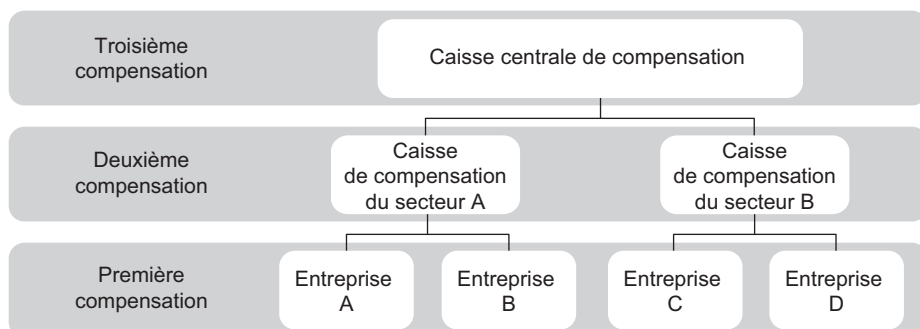
Illustration 3 : Les mouvements financiers dans une caisse de compensation



En admettant que les trois entreprises représentées emploient le même nombre de salariés et leur versent le même salaire, elles versent le même montant de cotisations à la caisse (flèches blanches). L'entreprise C est une contributrice nette à la caisse, car elle salarie moins d'employés avec des enfants à charge que les deux autres entreprises. La caisse ne lui verse que de faibles prestations. Avec le surplus réalisé grâce aux cotisations de l'entreprise C, la caisse compense l'entreprise A, qui regroupe des employés avec plus d'enfants éligibles aux allocations. L'entreprise B équilibre cotisations et prestations.

En Suisse, outre les allocations familiales, un autre domaine dans lequel les caisses de compensation ont été utilisées est le paiement des salaires aux soldats mobilisés, les APG. Au moment de leur création en 1940, elles sont financées par un prélèvement de 4 % sur les salaires, dont une moitié à la charge des patrons et l'autre à celle des salariés. Une contribution publique, elle aussi équivalente à 4 % des salaires, vient également contribuer au financement des allocations. Dans les APG, le patron verse lui-même l'indemnité à ses salariés mobilisés en prélevant directement une part des salaires qu'il verse, à l'ensemble de son personnel. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il se tourne vers sa caisse, soit pour lui verser un excédent, soit pour lui réclamer une compensation. Une triple compensation a lieu dans ce cas. Elle est schématisée dans l'illustration 4.

Illustration 4 : La triple compensation dans le système des APG



Une première compensation prend place au sein de l'entreprise. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, quand les APG ont été le plus utilisées, la moitié environ des montants totaux des contributions et des allocations restaient au niveau de l'entreprise. Dans ce cas, les fonds passaient de la poche des différents employés non mobilisés ainsi que de celle du patron à celle des mobilisés (Attinger, 1946 : 87)¹². Une deuxième compensation a lieu dans la caisse elle-même, organisée par l'association patronale ou le canton. Seuls les soldes positifs ou négatifs – le patron a-t-il collecté plus qu'il n'a distribué, ou l'inverse ? – sont l'objet d'un transfert. Si l'entreprise retient plus de cotisations qu'elle ne verse d'allocations, elle verse le surplus à la caisse. Si elle verse plus d'allocations qu'elle n'obtient de cotisations, elle est remboursée par la caisse. La caisse de compensation égalise donc les contributions et les prestations entre ses membres, et compense ses membres qui emploient plus de soldats avec les cotisations provenant des entreprises qui en emploient moins. Enfin – c'est la troisième compensation –, la Centrale de compensation, supervisée par la Confédération, égalise les différentes caisses des associations et des cantons. Pour donner un exemple, par l'intermédiaire de cette Centrale de compensation, la caisse de l'industrie du bâtiment (en déficit chronique) se voyait compensée par celle de l'industrie textile (en surplus constant). En effet, alors que dans la première, une grande majorité des salariés étaient des hommes astreints au service militaire, qui engendraient donc des dépenses importantes, la seconde voyait s'affilier des entreprises qui employaient une forte majorité de main-d'œuvre féminine, qui n'était pas mobilisée, et dont les cotisations permettaient de compenser les dépenses de la caisse de la construction. Les éventuels surplus constituaient le Fonds central de compensation, dont les capitaux étaient placés. C'est également par l'intermédiaire de ce fonds que la contribution financière publique était versée. Comme je l'ai mentionné plus haut, environ la moitié des montants des cotisations restaient au premier niveau de compensation, soit dans l'entreprise. On peut estimer qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, environ 30 % des montants faisaient l'objet d'une compensation de deuxième niveau, soit entre les entreprises, à l'intérieur de la caisse. Seuls 20 % faisaient l'objet d'une compensation de troisième niveau, soit d'une caisse à l'autre ou vers le fonds central de compensation (Attinger, 1946 : 87-88).

Opérer la compensation relève de la fonction financière des caisses de compensation APG. Le juriste Karl Attinger, le premier à s'être intéressé aux caisses de compensation dans sa thèse de doctorat parue en 1946, identifie deux autres fonctions que remplissent les caisses. Outre cette fonction financière, elles remplissent

¹² Ces proportions évoluaient cependant fortement selon la taille moyenne des entreprises affiliées à une caisse. Les grandes entreprises étaient en effet plus en mesure que les petites de compenser, au niveau de l'entreprise, recettes et dépenses. Parmi les affiliés aux caisses des associations patronales industrielles, une moyenne de 66 % des mouvements de fonds restait au niveau de l'entreprise – 59 % en moyenne des caisses patronales –, alors que seulement 45 % des fonds étaient compensés au niveau de l'entreprise chez les membres des caisses cantonales (ATTINGER, 1946 : 87-88).

selon lui une fonction administrative, en étant responsables de l'application du système. Ce sont les caisses qui sont en contact avec les bénéficiaires – quand elles versent directement les cotisations ou répondent aux questions des bénéficiaires – et avec les entreprises. Elles informent leurs membres à travers des circulaires, calculent le montant des cotisations ainsi que celui des prestations, encaissent les montants dus et versent les prestations. Hormis leur rôle financier et administratif, les caisses de compensation – et ceci est leur troisième fonction – sont enfin chargées d'effectuer un contrôle sur les entreprises. Il s'agit pour elles de vérifier que les entreprises déclarent bien et payent de manière correcte ce qu'elles doivent, ainsi que de s'assurer que ces mouvements financiers ne font pas l'objet de fraudes. Ce sont également elles, le cas échéant, qui réclament les montants dus, voire qui prononcent les taxations d'office et qui mettent les amendes. L'accomplissement de ces trois charges par les caisses implique que, comme le note Attinger, « *l'État renonce [...] à contrôler lui-même l'application directe du régime [APG] et confie ce travail aux caisses de compensation* » (1946 : 111 ; voir aussi Lautner, 1942 : 149 ; Giger, 1951 : 77-83). Ces trois fonctions sont présentes, sous des formes différentes, dans tous les domaines où les caisses sont actives. Elles sont notamment reproduites dans le fonctionnement de l'AVS ou dans celui des allocations familiales.

Le tableau 1 présente les différents domaines de politique sociale dans lesquels les caisses de compensation sont utilisées en Suisse. Il mentionne la législation principale qui fonde leur utilisation, la date du début de leur activité ainsi que leur mode de financement. Il montre aussi qu'il convient de distinguer les caisses pour allocations familiales d'une part et les caisses APG, AVS et AI qui mettent en œuvre les autres domaines, d'autre part. Alors que ces dernières appliquent des législations fédérales, l'activité des caisses d'allocations familiales n'était soumise – jusqu'en 2009 – qu'à des lois cantonales.

Comme on le voit également dans le tableau 1, alors que les caisses APG-AVS-AI sont financées par des cotisations paritaires, les caisses d'allocations familiales sont par des cotisations patronales uniquement. Si ces deux groupes doivent être clairement différenciés, il faut souligner que des liens existent entre eux. Dès 1943, une même structure administrative peut en effet organiser à la fois une caisse APG et des caisses d'allocations familiales. Si les fonds demeurent séparés, l'appareil administratif est, lui, mis en commun. Les unes et les autres peuvent réunir les mêmes membres, mais il est également possible que des entreprises totalement différentes soient affiliées aux différentes caisses organisées par un seul appareil administratif. Les caisses APG, puis AVS font largement usage de cette possibilité : la moitié des caisses AVS géraient en effet des caisses d'allocations familiales en 1953, et 62 % le faisaient en 1960¹³.

¹³ Voir le « Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale » 1953 et le « Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain » 1960. Voir également le tableau 9, page 363.

Tableau 1 : Les différentes utilisations des caisses de compensation en Suisse

Domaine	Organisation	Législation principale	Première utilisation des caisses de compensation	Mode de financement
Allocations familiales	Caisses d'allocations familiales	Différentes lois cantonales à partir de 1943 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales	Dès les années 1920 dans quelques secteurs, puis généralisation par étapes dans les différents cantons dès 1943. Entrée en vigueur de la première loi fédérale au 1 ^{er} janvier 2009	Variable selon les cantons et selon les branches. En général, financement uniquement patronal, de 0,1 à 7 % des salaires
Allocations pour perte de gain (APG)		Arrêtés fédéraux du 20 décembre 1939 (perte de salaire) et du 14 juin 1940 (perte de gain), puis Loi fédérale du 25 septembre 1952	Dès le 1 ^{er} février 1940	Cotisation paritaire de 4 % des salaires et contribution publique équivalente en 1940. Passage de la cotisation AVS à 5,2 % en 1969
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)		Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants	Rentes vieillesse provisoires dès le 9 octobre 1945, puis premières rentes AVS dès le 1 ^{er} janvier 1948	
Assurance-invalidité (AI)	Caisses APG-AVS-AI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité	Dès le 1 ^{er} janvier 1960	Cotisation paritaire de 0,4 % des salaires en 1960
Allocations de maternité		Modification du 3 octobre 2003 de la Loi sur les APG (en cas de service ou de maternité)	Dès le 1 ^{er} juillet 2005	Financement commun avec les APG dans une cotisation paritaire de 0,5 % des salaires en 2005
Assurance-chômage		Arrêté fédéral du 8 octobre 1976 instituant l'assurance-chômage obligatoire	Dès le 1 ^{er} avril 1977, prélèvement des cotisations à l'assurance-chômage	Cotisation paritaire de 0,8 % des salaires en 1977

Le tableau 2 complète les informations contenues dans le tableau 1. Il présente les étapes chronologiques de l'adoption des caisses de compensation dans les différents domaines. On peut y constater que les caisses d'allocations familiales se développent d'abord dans l'entre-deux-guerres, puis à partir de la Seconde Guerre mondiale dans certaines branches, et enfin sur une base sectorielle et cantonale dans l'après-guerre. Cette décentralisation reflète l'éclatement des différentes lois cantonales et la multitude de conventions collectives de travail (CCT) prévoyant des allocations familiales. Ce développement éclaté débouche sur l'existence de plusieurs centaines de caisses de compensation pour allocations familiales dans l'après-guerre (voir plus loin pour une estimation du nombre de caisses). Les allocations familiales ne font en outre pas l'objet – contrairement au fonctionnement des APG – d'une compensation entre les différentes caisses (le troisième niveau de compensation). Dans le domaine des allocations familiales en effet, chaque caisse est autonome au niveau financier.

Les autres domaines sont gérés par les deux caisses fédérales, mais surtout par les caisses cantonales et patronales, fondées en 1940 pour appliquer les APG, transformées en 1948 en caisses AVS. Ensuite, à mesure que ces assurances sont créées, ces mêmes caisses ont été amenées à mettre également en œuvre l'AI à partir de 1960, puis les allocations de maternité dès 2005. On compte – jusqu'aux années 1990 – une septantaine de caisses créées par les associations patronales et une caisse par canton, ainsi que les deux caisses de la Confédération¹⁴. Si les mêmes caisses gèrent les APG, l'AVS, l'AI et les allocations de maternité, les fonds consacrés à chaque domaine demeurent différenciés. Dans ces domaines cependant, contrairement à la situation des allocations familiales, les caisses sont compensées entre elles par la Caisse centrale de compensation. Les APG, l'AVS et l'AI sont donc centralisées au niveau financier, ce qui n'est pas le cas des allocations familiales. Dans ce travail, je parlerai de «caisses de compensation» pour désigner l'ensemble des caisses de compensation. Quand je ferai référence à un groupe de caisses en particulier, je parlerai de «caisses APG» jusqu'en 1947 puis de «caisses AVS» à partir de 1948 pour faire référence aux caisses appliquant les APG, l'AVS et l'AI. Quand je parlerai de l'ensemble de la période, il m'arrivera aussi d'utiliser l'expression «caisses APG-AVS-AI». Pour faire référence à la myriade de caisses qui mettent en œuvre les allocations familiales, je parlerai de «caisses d'allocations familiales». L'histoire de ces différents types de caisses est bien sûr entremêlée. On voit, dans le tableau 2, se dessiner l'évolution mêlée des caisses de compensation au cours des différentes phases qui structurent ce travail.

Dans tous ces domaines, il existe des caisses de compensation publiques, fondées et organisées par les cantons, et des caisses privées, fondées et organisées par les associations patronales. Dans ces deux cas, le canton ou l'association qui crée la caisse est juridiquement séparé-e de cette dernière. Les caisses elles-mêmes mettent en

¹⁴ Pour rappel, il s'agit la Caisse fédérale de compensation, qui voit s'affilier les employés de la Confédération, et la Caisse suisse de compensation, qui gère les opérations internationales et qui assure les Suisses domiciliés à l'étranger.

Tableau 2.: Les différentes phases dans l'histoire des caisses de compensation (1929-1960)

Domaine	1929-1938	1938-1941	1941-1948	1948-1960
Allocations familiales	Essais au niveau des branches et des régions pour mettre en place des caisses de compensation		Une dizaine de caisses d'allocations familiales de branches sont fondées au cours de la Seconde Guerre mondiale. Entre 1943 et les années 1960, des législations cantonales rendent l'affiliation à une caisse de compensation d'allocations familiales obligatoire dans pratiquement tous les cantons. En parallèle, de nombreuses CCT intègrent le versement d'allocations familiales, ce qui favorise la création de caisses d'allocations familiales, et une partie importante de ces caisses est gérée par les caisses AVS	
Allocations pour perte de gain (APG)	Tentatives sectorielles pour mettre en place une assurance-militaire dans la construction, puis essais régionaux dans le canton de Genève	Création et fonctionnement des APG après l'arrêté du 20 décembre 1939 qui donne naissance aux caisses de compensation APG		Les caisses APG sont transformées en caisses AVS mais continuent de verser les APG
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)			L'AVS est débattue dans le cadre des luttes politiques sur l'avenir des caisses APG. Premières rentes vieillesse provisoires en octobre 1945	Les caisses sont responsables de la mise en œuvre de l'AVS à partir de 1948
Autres tâches			Dès 1941, les caisses reçoivent des prérogatives en matière de lutte contre le chômage et de création d'opportunités de travail	Extension de l'activité des caisses dans le domaine de la prévoyance professionnelle privée, le paiement des vacances, ou encore l'assurance-maladie. À partir de 1960, les caisses de compensation sont chargées de l'application de l'AI

œuvre du droit public (l'AVS ou les APG relèvent en effet du droit public), alors que les associations demeurent des institutions privées. L'association qui fonde une caisse demeure cependant responsable des éventuelles pertes occasionnées par la caisse. Comme le prévoit la loi sur l'AVS, qui définit le statut des caisses de compensation depuis 1948, l'association fondatrice d'une caisse se contente de nommer son directeur et son comité, et peut lui confier l'exécution de tâches supplémentaires, mais la caisse devra demeurer totalement séparée de l'association. Comme on le verra, cette séparation est, en réalité, relative, comme l'a notamment mis en évidence le juriste Marco Ferrari. À l'issue d'une discussion juridique complexe, il écrit que les caisses de compensation patronales sont des «*dépositaire[s] de l'administration publique*» («*Träger öffentlicher Verwaltung*») (1976: 127), et souligne qu'elles peuvent à ce titre contraindre leurs membres avec la force du droit public, habituellement réservé à l'État. Pour Ferrari, les caisses patronales peuvent être également décrites comme des «*offices publics indépendants*» («*selbständige öffentliche Anstalten*») (1976: 127). Ferrari souligne cependant que d'un point de vue juridique, ce ne sont que les caisses qui disposent de ces droits, et pas les associations qui les fondent.

Comme je l'ai mentionné en introduction, les caisses cantonales, fondées par les cantons, ont un rôle supplétif par rapport aux caisses patronales (Attinger, 1946: 99-100). Les premières sont en effet conçues pour les employeurs qui ne sont pas membres d'une association patronale. Les caisses cantonales opèrent en outre la compensation pour les secteurs dans lesquels il n'existe pas d'association patronale, par exemple pour les emplois publics des cantons et des communes ou encore pour l'agriculture, et ce sont les caisses cantonales qui contrôlent l'affiliation de toutes les personnes domiciliées dans leur canton¹⁵. Comme on le voit dans le tableau 3, les caisses patronales rassemblent beaucoup moins d'affiliés – entreprises, indépendants, agriculteurs, personnes sans activité lucrative – mais également moins d'employeurs que les caisses cantonales. Si l'on compare leurs parts de marché respectives (en excluant les affiliés aux caisses fédérales), entre 11 et 27% des affiliés (et entre 28 et 39% des employeurs) le sont à une caisse patronale sur l'ensemble du siècle. Cela signifie que l'immense majorité du total des affiliés le sont à une caisse cantonale. Les caisses patronales, en revanche, voient transiter la majorité des cotisations provenant de la retenue sur les salaires, comme l'illustre le tableau 3. Ce paradoxe s'explique par le fait que les caisses cantonales accueillent l'ensemble des agriculteurs, mais aussi une part très importante des indépendants et des petites entreprises, qui ne sont pas membres des associations patronales. À l'opposé, les grandes entreprises sont massivement affiliées aux associations patronales et à leurs caisses. Cela explique que des cotisations plus importantes circulent par les caisses patronales, alors même que la très grande majorité des affiliés – qui engendrent du travail administratif – le sont aux caisses cantonales.

¹⁵ Les caisses cantonales assument aussi toute une série de tâches que les caisses patronales ne connaissent pas, comme l'application de la loi fédérale du 20 juin 1952 fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ainsi que certaines tâches dans la mise en œuvre de l'AI. Sur les caisses de compensation cantonales, voir BINSWANGER (1987: 120-121 et 146), ATTINGER (1946: 95-96), FERRARI (1976: 93) et SCHMIDT (1956).

Cette différence est un des éléments importants qui expliquent pourquoi les caisses cantonales ont des frais administratifs beaucoup plus élevés que les caisses patronales. Ces dernières ont en effet moins de membres – ce qui signifie moins d’affiliés avec lesquels opérer la compensation, moins de contrôles d’entreprises, moins de transferts financiers, moins de dossiers à traiter –, mais qui payent relativement plus de cotisations (voir tableau 3).

Tableau 3 : *Survot chiffré des caisses de compensation APG-AVS-AI patronales (1940-2000)*

Année	Nombre de caisses APG puis AVS patronales	Part en % des affiliés* (et des employeurs) aux caisses patronales**	Part en % des cotisations versées aux caisses patronales**	Moyenne des frais de gestion des caisses patronales (en % des cotisations)	Moyenne des frais de gestion des caisses cantonales (en % des cotisations)
1940	68	11	52		
1941	68	11	48		
1942	68	11	48		
1943	68	11	48		
1944	68	11	47		
1945	68	11	48	2,4	4,3
1946	68	12	53		
1947	68				
1948	82		64	2,7	4,9
1949	81		65	2,8	4,5
1950	77	19 (29)	64	2,7	4,2
...
1955	78	20 (28)	65	2,4	4,4
1960	78	23 (31)	67	2,1	4,2
1965	78	24 (34)	67	2,2	3,9
1970	77	26 (36)	67	1,7	2,9
1975	76	27 (37)	65	1,1	2,0
1980	76	25 (36)	64	0,9	2,0
1985	78	25 (38)	63	0,9	2,0
1990	77	25 (39)		0,8	1,8
1995	70	23 (38)		0,8	1,7
2000	58	19 (35)	62 (2013)	0,8	1,7

* Un affilié est une entité qui effectue un décompte avec la caisse. Il s’agit d’entreprises ou d’indépendants, ou encore de personnes sans activité lucrative, mais pas de salariés.

** Les totaux sur lesquels ces pourcentages sont calculés excluent les affiliés/cotisations aux caisses fédérales. Le 100% correspond au total des affiliés/cotisations aux caisses professionnelles + le total des affiliés/cotisations aux caisses cantonales. Le but était de comparer la part de marché de chacun des types de caisses. Les cases vides signifient que l’information n’est pas disponible. Les données postérieures à 1985 sont particulièrement difficiles à obtenir. Les délais de consultation aux Archives fédérales font qu’il n’est pas possible de consulter les mêmes dossiers que ceux sur lesquels je me suis basé pour les années antérieures. Les chiffres actuels (2013), qui m’ont été transmis par l’OFAS, ne montrent cependant pas de changement important par rapport aux années 1980. On peut donc estimer que les parts de marché sont demeurées plus ou moins stables au cours de ces années (voir l’e-mail de Daniel Reber, collaborateur de l’Office fédéral des assurances sociales, à l’auteur, daté du 19 décembre 2014). La diminution du pourcentage des frais de gestion dans les années 1970 est liée à l’augmentation des cotisations à l’AVS à partir de la fin des années 1960 (voir tableau 1).

La source pour le nombre de caisses, la part des affiliés et des employeurs, ainsi que pour les frais de gestion à partir de 1948 est le « Rapport sur l’assurance-vieillesse et survivants fédérale » de l’année en cours. Il devient, en 1960, le « Rapport sur l’assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain ». Pour les années 1940-1946, ainsi que pour les sources relatives aux cotisations, se référer aux tableaux 4 et 17.

Or, les caisses de compensation financent leurs activités en prélevant des frais de gestion, qu'elles sont libres (dans certaines limites) de fixer au niveau qu'elles désirent, en pour-cent des cotisations versées. Puisque les cotisations aux caisses patronales sont plus élevées que celles aux caisses cantonales, et qu'elles ont par ailleurs moins de travail administratif car elles ont moins d'affiliés avec qui opérer la compensation, les caisses patronales sont en mesure de fixer des niveaux de contribution aux frais de gestion inférieurs à ceux pratiqués par les caisses cantonales. Bien que ces différences structurelles fassent l'objet d'un certain rééquilibrage sous forme d'indemnités du Fonds central de compensation, il apparaît dans le tableau 3 que les caisses patronales sont systématiquement moins chères pour les affiliés car elles perçoivent des frais de gestion moins élevés (Ferrari, 1976: 218-231). Pour un patron, l'affiliation à une caisse patronale représente donc une économie. Les différences dans les frais de gestion expliquent en partie que les changements d'affiliation soient relativement nombreux, les entreprises et les indépendants ayant parfois intérêt à changer d'affiliation d'une caisse plus chère vers une caisse moins chère, ces changements de caisses compliquant significativement le fonctionnement des assurances. Peter Binswanger (1987: 146) indique par exemple qu'en 1951, près d'un cinquième des personnes tenues à effectuer un décompte avec les caisses de compensation avaient changé d'affiliation au cours de l'année! C'est dire si l'existence de cette multitude de caisses complique la mise en œuvre des assurances.

Le principe de la primauté des caisses patronales sur leurs homologues cantonales ainsi que la tendance des plus grandes entreprises à adhérer aux associations et à leurs caisses conduit à une situation dans laquelle, de manière schématique, les caisses cantonales voient s'affilier les « mauvais risques » (qui paient de faibles cotisations tout en engendrant beaucoup de travail administratif) alors que les caisses patronales ont tendance à regrouper les « bons risques » (qui paient des cotisations importantes tout en engendrant peu de travail administratif) (Attinger, 1946: 101-104). Il convient cependant de noter que les moyennes par groupes de caisses publiques et privées présentées dans le tableau 3 dissimulent la diversité des situations au sein des caisses patronales. En effet, le niveau des frais de gestion des caisses issues des arts et métiers – les *Gewerbe* – est beaucoup plus élevé que celui des caisses industrielles ou commerciales. Pour donner un exemple, en 1945, alors que les caisses des associations industrielles ne prélevaient des frais que de 1 % des cotisations, celles des associations artisanales prélevaient des frais à hauteur de plus de 4 % en moyenne¹⁶. Ainsi, les caisses qui comptaient parmi leurs membres un grand nombre de petites entreprises ou d'indépendants payant des cotisations peu élevées – comme la caisse des patrons-boulangers et ses 6 000 membres, qui versaient des cotisations de 800 000 francs suisses en 1942 – avaient des frais beaucoup plus élevés que les caisses qui avaient moins d'affiliés s'acquittant de cotisations plus élevées – comme la caisse de l'ASM

¹⁶ Pour ces chiffres, voir AF, E3340(B)_1985/102, volume 43, « Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen », 1946, p. 3.

avec ses 600 membres contribuant pour une somme de 20 millions de francs suisses (Attinger, 1946: 92). En d'autres termes, la caisse de l'ASM occasionnait beaucoup moins de frais car elle n'opérait la compensation qu'avec un petit nombre de grandes entreprises très bien organisées, faciles à contrôler, versant des contributions très élevées, alors que la caisse des boulangers occasionnait beaucoup plus de frais car elle comptait beaucoup plus d'affiliés, qui engendraient davantage de travail pour la caisse et ne versaient que des cotisations modiques.

Le tableau 3 montre que le nombre de caisses de compensation APG, puis AVS, demeure relativement stable. On peut cependant constater que le nombre de caisses augmente avec l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948. En réalité, cette augmentation reflète un changement dans la manière de comptabiliser les caisses, plus qu'une réelle augmentation de leur nombre. Si l'on exclut les changements à la marge qui ont eu lieu dans la structure de cet appareil patronal, c'est donc une configuration d'une exceptionnelle stabilité qui se donne à voir. Derrière cette stabilité des caisses patronales, c'est celle des associations patronales qui se dessine (voir à ce propos le tableau 18, qui présente les caisses de compensation et leurs associations fondatrices en 1960). Je reviendrai sur la diminution des années 1990 dans la conclusion, qui décrit les évolutions récentes des caisses de compensation.

Avant de passer à l'examen des différentes études qui ont contribué à structurer mon raisonnement (2.2), il convient de situer les caisses de compensation de deux manières : d'abord vis-à-vis des autres formes d'organisation des politiques sociales en Suisse (2.1.2), ensuite dans une perspective d'histoire transnationale (2.2.3).

2.1.2. Le *Kassenwesen* helvétique

Le terme allemand de *Kassenwesen* – le « monde des caisses » – décrit la multitude de caisses diverses qui mettent en œuvre la politique sociale en Suisse (Leimgruber, 2011b: 97). Les paragraphes suivants visent à situer les caisses de compensation dans ce « monde des caisses ». Le premier point à relever est le fait que les caisses de compensation participent d'un contexte général des politiques de protection sociale suisse marqué par le fédéralisme et la forte décentralisation qui s'ensuit. La décentralisation prend également la forme d'une délégation de compétences, soit à des acteurs publics régionaux (les cantons ou les communes) soit à des acteurs privés. Les politiques sociales suisses accordent ainsi une large place aux acteurs non étatiques et s'appuient sur la délégation de compétences à des tiers (Giger, 1951: 75-87; Saxer, 1955; 1964; Leimgruber et Lengwiler, 2009b: 23; Studer, 2012: 964). La délégation de compétences qui marque les caisses de compensation est en ce sens un cas particulier d'une caractéristique plus générale de la forme d'intervention de l'État en Suisse (voir sur ce point Gruner, 1964, et la sous-section 2.2.2).

La pratique de la délégation à un tiers de l'exécution des politiques sociales a une histoire qui précède celle des caisses de compensation. La loi de 1911 sur

l'assurance-maladie et accidents ouvre la voie, dès 1914, au subventionnement d'une multitude de petites caisses mutuelles d'assurance-maladie privées (Muheim, 1998; Lengwiler, 2009: 167). En revanche, pour mettre en œuvre l'assurance-accident, cette même loi crée – dès 1918, après un retard dû à la Première Guerre mondiale – une institution centralisée et de droit public, mais indépendante de l'administration, la *Schweizerische Unfallversicherungsanstalt* (SUVA) (Lengwiler, 2006: 34-35; Studer, 2012: 933-934). Elle est dirigée par un conseil d'administration tripartite dans lequel siègent des représentants des employeurs, des travailleurs et de la Confédération. En 1924, la première loi sur l'assurance-chômage prévoit le subventionnement des caisses d'assurance-chômage syndicales, paritaires et publiques (Tabin et Togni, 2013: 12). Elle vient officialiser une pratique – le subventionnement public des caisses d'assurance-chômage – en vigueur depuis 1917. Bien avant qu'une assurance publique ne vienne couvrir le risque de vieillesse avec la création de l'AVS, en 1948, des plans de prévoyance privés, favorisés fiscalement – les caisses de pensions –, sont mis en place par les entreprises et ce sont elles qui sont les actrices les plus importantes de la prévoyance vieillesse (Leimgruber, 2008)¹⁷.

Si l'on exclut les «caisses de fabriques», qui distribuaient des prestations au bon vouloir du patron, et les institutions philanthropiques paternalistes (Leimgruber, 2011c: 5), on peut situer les caisses de compensation par rapport à quatre autres grands types de caisses, constitutifs du «monde des caisses» helvétique: les caisses d'assurance-chômage, les caisses d'assurance-maladie, les caisses de pensions et, enfin, l'assurance-accident et son instance de mise en œuvre, la SUVA. Comme on l'a déjà signalé, cette dernière est le principal exemple d'une assurance centralisée, même si la SUVA demeure hors de l'administration et qu'elle est dirigée par un conseil d'administration tripartite.

L'organisation de l'assurance-chômage est relativement comparable à celle des APG et de l'AVS. Dans les deux cas, des associations privées se voient confier la responsabilité de la mise en œuvre d'une politique publique. Les caisses de compensation patronales sont, de ce point de vue, comparables aux caisses d'assurance-chômage syndicales. Dans les deux cas, il existe également, en plus des caisses privées, des caisses publiques. Cependant, une différence très importante demeure. En effet, les caisses de compensation patronales disposent de beaucoup plus d'indépendance vis-à-vis de l'administration que les caisses d'assurance-chômage (Tabin et Togni, 2013: 41 et 77-78; voir aussi Buffat, 2011). On voit notamment cette différence au fait que les caisses d'assurance-chômage dépendent de subventions publiques, alors que les caisses de compensation financent leurs activités par le

¹⁷ Ces différentes informations par types de caisses font l'objet de présentations d'ensemble dans les différents articles de l'onglet «Institutions» du site: <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch> (consulté en janvier 2015). J'ai particulièrement consulté les entrées suivantes: «Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA/Suva)», «Caisses d'assurance-chômage», «Caisses-maladie», «Caisses de pensions» et «Assurances privées et mutuelles».

biais de frais de gestion qui leur permettent de maintenir l'administration fédérale à distance respectable (voir notamment la section 7.3).

L'histoire des caisses d'assurance-maladie, de l'émergence des premières caisses de secours mutuels au XIX^e siècle aux grandes sociétés commerciales contemporaines, demeure relativement mal connue (voir cependant Kocher, 1967; Muheim, 1998; Lengwiler, 2009). Leurs caractéristiques distinctives au sein du « monde des caisses » apparaissent cependant clairement. Elles sont organisées selon le principe d'une extrême décentralisation et de la très grande hétérogénéité au sein des caisses (syndicales, d'entreprises, religieuses, mais aussi locales). Si le subventionnement des caisses d'assurance-maladie est prévu dans la loi dès 1911, elles se sont opposées avec succès aux diverses tentatives de centralisation. Le principe d'une affiliation volontaire est ainsi demeuré ancré au niveau fédéral jusque dans les années 1990.

Les caisses de pensions ont quant à elles évolué sous le contrôle des entreprises qui créent ces caisses et des compagnies d'assurance privées qui gèrent les contrats de groupe (Leimgruber, 2008 : 17). Un exemple illustre cette situation. Au début des années 1920, certains patrons et experts proches des milieux patronaux proposent de mettre en place des plans de prévoyance privés non pas à l'échelle des entreprises – comme c'était le cas jusque-là –, mais à celle des branches ou éventuellement des régions. Si de tels plans ont bien existé dans certaines branches comme les compagnies de chemins de fer ou les compagnies électriques, cette idée est restée marginale. La majorité des employeurs refusaient en effet cette centralisation, car ils préféraient garder la main, au niveau de l'entreprise, sur les avantages fiscaux que représentaient leurs caisses de pensions d'entreprise ainsi que sur la latitude qu'offraient ces plans en termes de gestion de la main-d'œuvre (Leimgruber, 2008 : 76-77)¹⁸. Cet exemple illustre le fait que les patrons suisses n'étaient pas prêts à centraliser cette région du « monde des caisses ».

Les caisses de compensation sont quant à elles gérées non pas par les entreprises, mais par les associations patronales. Cette forme de contrôle vient compléter celle effectuée par les entreprises sur les caisses de pensions et reflète la division des tâches entre entreprises et associations patronales : aux entreprises la gestion des milliards accumulés de l'épargne et la gestion de la force de travail avec les caisses de pensions, aux associations patronales celle de l'outil de mise en œuvre de l'État social à travers les caisses de compensation. Les caisses de compensation sont ainsi un secteur dans lequel ni les entreprises ni les assureurs ne jouent un rôle de gestion. Elles diffèrent également par le fait que les caisses de compensation mettent en œuvre une politique publique, alors que les caisses de pensions ont longtemps évolué dans un quasi-vide juridique. Même après l'ancrage du principe de l'affiliation obligatoire auprès d'une

¹⁸ Leimgruber fait remarquer à ce propos que la situation suisse diffère de la situation néerlandaise. Dans ce pays, de tels plans à l'échelle des branches connaissent en effet un fort développement à partir de l'entre-deux-guerres (LEIMGRUBER, 2008 : 77).

caisse de pension en 1985, la marge de manœuvre des entreprises et des assureurs est demeurée très forte dans le domaine des caisses de pensions (Leimgruber, 2008 : 263-269).

Ces différents domaines de politique sociale se différencient aussi selon leur degré de centralisation administrative et financière, ainsi que par rapport au rôle relatif de l'État (Saxer, 1955 ; 1964). L'organisation des APG – comme celle de l'AVS – apparaît, de ce point de vue, décentralisée du point de vue administratif, car ce sont les caisses de compensation qui les mettent en œuvre. Elles sont, en revanche, financièrement centralisées, car la compensation s'opère, *in fine*, entre toutes les entreprises et entre tous les salariés. Les caisses d'allocations familiales sont encore plus décentralisées au niveau administratif. Elles sont, de plus, décentralisées au niveau financier, car aucune compensation de troisième niveau (entre les caisses) n'a lieu. Un article de la *Revue à l'intention des caisses de compensation* – mensuel édité dès 1941 par l'Office fédéral de l'industrie et du travail (OFIAMT), puis par l'OFAS, pour communiquer avec les acteurs qui gravitaient dans et autour des caisses de compensation – mentionnait, en 1951, que l'AVS, sur le modèle des APG, pouvait être située sur une « *position intermédiaire entre l'assurance-accident [totalement centralisée] et l'assurance-maladie [totalement décentralisée]* », puisque « *la structure financière est de caractère nettement centralisé, alors que les organes de gestion tiennent compte du caractère fédératif de la Confédération et de l'existence des organisations économiques et professionnelles* »¹⁹. Dans les politiques sociales suisses de l'après-Seconde Guerre mondiale, la SUVA, même si elle est organisée hors de l'administration fédérale, représente la forme d'organisation la plus centralisée et l'assurance-maladie la forme la plus décentralisée.

Pour terminer de situer les caisses de compensation dans le « monde des caisses », il me reste à donner quelques estimations chiffrées au sujet de ce secteur particulier. Le tableau 4 présente des données sur les affiliés et sur les sommes collectées par les caisses de compensation APG-AVS-AI patronales. Ces chiffres viennent compléter ceux avancés par Matthieu Leimgruber et Martin Lengwiler (2009b : 28 et 44-45). Les historiens estiment à plus de 4 000 le nombre de personnes actives dans la gestion des caisses de pensions autour de 1950, à 3 000 dans l'assurance-maladie, à 900 à la SUVA et à plus de 800 dans les caisses d'assurance-chômage. Les caisses de compensation patronales représentent un nombre moins important de places de travail, même s'il faut souligner que les plus de 500 personnes actives dans les caisses patronales autour de 1950 représentent un nombre très significatif, surtout comparé au nombre d'employés de l'OFAS, qui se montait à 47 personnes en 1948 (2009b : 26). Le tableau 4 permet également d'esquisser l'évolution des caisses dans le temps. Il montre qu'en 2000, ce sont environ 1 350 personnes qui sont actives dans les caisses patronales. Le tableau permet enfin de chiffrer l'importance économique

¹⁹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1951, « Centralisation et décentralisation en matière de sécurité sociale », p. 10 et p. 12 pour la première citation.

de ce secteur. Il indique dans ce but les sommes des cotisations aux caisses patronales ainsi que celles des frais de gestion que celles-ci collectent. Il faut souligner que les données sur les sommes des cotisations ne présentent pas l'ensemble des revenus des assurances sociales que les caisses de compensation mettent en œuvre, mais bien la somme des retenues salariales paritaires qui sont faites par les membres des caisses. Elles excluent donc les contributions publiques ainsi que les cotisations aux caisses fédérales. Ces données illustrent cependant l'importance des sommes en jeu et elles sont conçues, comme celles du tableau 3, pour pouvoir comparer les parts de marché des caisses patronales et cantonales.

Le tableau 4 permet de chiffrer l'importance des caisses APG-AVS-AI patronales. Il me reste cependant à présenter rapidement les caisses de compensation d'allocations familiales. Dans ce cas, le nombre de caisses de compensation ainsi que les sommes en jeu sont plus difficiles à évaluer. En effet, dans la mesure où le contrôle de ces caisses d'allocations familiales est une prérogative cantonale – il n'existe une loi fédérale que depuis 2006 –, la dispersion par secteur et la jungle que constituent les vingt-six législations différentes font sentir leurs effets. Si l'on compte chaque canton dans lequel une caisse est active comme une caisse en soi, on arrive à un total d'environ 800 caisses d'allocations familiales des années 1960 jusqu'aux années 2000²⁰. Si, en revanche, on ne prend pas en compte une caisse à chaque fois qu'elle est reconnue dans un nouveau canton, on arrive à un total nettement moins élevé. On compte entre 10 et 20 caisses nationales depuis les années 1940, une centaine de caisses régionales à la fin des années 1940, entre 150 et 200 par la suite (voir le tableau 9, page 363, et la discussion de la section 7.2). Même s'il est difficile de produire des séries chiffrées sur le long terme, il apparaît que la majorité des caisses d'allocations familiales nationales ont été fondées au cours de la Seconde Guerre mondiale, puis qu'une petite dizaine sont venues s'y ajouter à mesure que certaines CCT nationales étendaient les allocations à des branches entières. Les caisses régionales se sont quant à elles développées à mesure que les différents cantons adoptaient des lois cantonales obligeant les patrons à s'affilier à des caisses d'allocations familiales, comme la promulgation, en 1943, de la loi vaudoise sur les allocations familiales qui avait engendré la création de pas moins de 73 caisses patronales en une année²¹. Comme on peut le voir dans le tableau 9, le nombre total de caisses et d'agences de caisses d'allocations familiales (voir la discussion de la section 7.2) gérées par les caisses AVS patronales passe de 111 en 1953, à 299 en 1960, puis à 397 en 1965, nombre qui reste stable par la suite. Comme on le verra, ces années correspondent à la promulgation de la majorité des lois cantonales sur les allocations familiales.

²⁰ VEILLARD Maurice, «Le "Sonderfall Schweiz" justifie-t-il le chaos de nos régimes d'allocations familiales?», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1971, p. 52-53. Voir aussi la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 12, décembre 1985, «Enquête statistique sur les caisses d'allocations familiales», p. 628 ainsi que CONSEIL FÉDÉRAL, 2004 : 1214.

²¹ *La Vie économique* (publication du Département de l'économie publique), n° 1, 1945, p. 4.

Tableau 4: Employés, frais de gestion et cotisations aux caisses de compensation APG-AVS-AI (1940-2000)

Année	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AVS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses patronales. En millions de francs suisses constants (2000)*	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AVS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses patronales. En millions de francs suisses constants (2000)*	Nombre de personnes employées dans les caisses APG-AVS-AI patronales	Frais de gestion collectés par les caisses patronales (y compris subventions pour APG et AI). En millions de francs suisses constants (2000)*
1940	339,7	313,3		
1941	445,4	488,3	425	
1942	459,9	492,7		
1943	467,3	511,3	365	
1944	475,8	529,1		
1945	548,4	604,9		13,0
1946	705,1	634,1		
1947				
1948	1 125,6	630,4	502	34,4
1949	1 125,6	614,5		36,4
1950	1 180,3	677,7		39,6
...
1955	1 476,5	794,7	599**	45,4
1960	2 246,6	1 119,4	693	61,1
1965	3 326,1	1 632,1	883	90,3
1970	5 295,2	2 579,8	914	109,7
1975	9 240,6	4 936,1	980	133,1
1980	10 414,8	5 932,4	1 052	144,5
1985	11 125,1	6 617,3	1 113	161,9
1990			1 181	190,4
1995			1 238	136,4
2000			1 348	165,1

* Corrigé à l'aide de l'indice des prix à la consommation fourni par le Swiss Historical Monetary Value Converter sur <http://swistoval.hist-web.unibe.ch> (consulté le 7 septembre 2016). Le tableau 17, en annexe, présente les données non corrigées.

** Il s'agit du nombre pour 1957: AF, E_3340 (B)_1985/102, volume 149, «AHV; Ausgleichskassen. Allgemeines 1947-1963», «Personalbestand der Ausgleichskassen», 31.1.1957. Les cases vides signifient que l'information n'est pas disponible. La source des informations relatives aux frais de gestion est le «Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale» de l'année en cours. Il devient, en 1960, le «Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain». La seule exception est l'année 1945, pour laquelle la source est: AF, E_3340 (B)_1985/102, volume 43, «Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen», p. 2-3. Pour le nombre d'employés des caisses patronales en 1941 et en 1943, voir la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 10, octobre 1943, «Personnel des caisses de compensation», p. 456-461. Pour les cotisations et les affiliés de 1940 à 1946: AF, E_27_1000/721, volume 1029, «Rechnungsabschlüsse der zentralen Ausgleichsfonds 1941-1946», Bericht und Tabellen zur Abrechnung der zentralen Ausgleichsfonds für 1946, tableaux 27 et 28. Les sources pour les cotisations sont, pour les années 1947-1970: AF, E_3340 (B)_1985/102 volumes 153, 154 et 155, «AHV; Ausgleichskassen. Jahresrechnungen» de l'année correspondante, tableau 1.3. Pour les années 1975-1985: E3340 (B)_2005/10, volumes 238 et 239, «AHV; Ausgleichskassen. Jahresrechnungen» de l'année correspondante, tableau 1.3. Le tableau 17, en annexe, indique les montants des cotisations en francs courants.

Il ressort des pages qui précèdent que les caisses de compensation représentent une forme d'administration décentralisée. Elles ont la particularité de mettre en œuvre des politiques sociales publiques, dont le financement est centralisé. Les associations patronales jouent un rôle essentiel dans l'organisation de ces caisses et profitent du statut prioritaire des caisses patronales sur les caisses cantonales pour affilier les « meilleurs risques », soit les plus grandes entreprises. Ainsi, si les caisses cantonales affilient l'immense majorité des entreprises et des indépendants, ce sont en revanche par les caisses patronales que transitent la majorité des cotisations. Avant de passer à la présentation des travaux relatifs aux caisses de compensation en Suisse, il est encore nécessaire de situer la forme « caisse de compensation » dans une perspective d'histoire transnationale (Saunier, 2013).

2.1.3. Les caisses de compensation dans une perspective transnationale

Matthieu Leimgruber a montré comment, notamment au moment du vote sur le projet d'AVS, en 1947, les caisses de compensation avaient été présentées, pour des raisons politiques, comme une forme d'organisation typiquement suisse (Leimgruber, 2008 : 142-144 ; 2011b : 101). Leur structure cantonale mais aussi la délégation de compétences publiques aux associations patronales étaient ainsi interprétées comme typiquement helvétiques²². L'histoire des caisses de compensation montre pourtant que cette forme a fait l'objet d'une circulation au niveau européen. En cela, les caisses reflètent les fortes connexions transnationales qui marquent le patronat de manière générale. Il est donc important de replacer l'histoire des caisses de compensation dans celle des liens transnationaux au sein des milieux patronaux.

Les travaux de Christian Koller montrent, par exemple, que la Suisse est fortement intégrée dans ces réseaux transnationaux qui se nouent à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Ces contacts reflètent l'organisation internationale du mouvement ouvrier et la dimension transnationale des conflits du travail, les grévistes comme les briseurs de grève passant très souvent les frontières nationales. Koller souligne notamment l'importance des soutiens financiers internationaux en faveur des grévistes (Koller, 2009a : 180). Les premiers contacts transnationaux formels entre patrons en lien avec les grèves prennent quant à eux la forme d'accords entre les différentes associations patronales pour l'échange de briseurs de grève et pour mettre en commun des listes noires de grévistes (Koller, 2009a : 65 ; 2009b : 312-314). Comme on le verra dans le chapitre 3, consacré à l'émergence de l'action collective patronale contre le mouvement ouvrier entre 1908 et 1929, les associations patronales spécialisées dans l'action patronale antisyndicale, les *employers' associations* – qui sont les premières à tester les caisses de compensation en Suisse –, sont une forme d'organisation patronale qui fait elle aussi l'objet d'une circulation transnationale.

²² Voir aussi la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1951, « Centralisation et décentralisation en matière de sécurité sociale », p. 10.

Quand les premières associations de ce type sont créées en Suisse dans la décennie 1900, c'est en effet dans l'idée de reproduire l'organisation du patronat allemand. L'exemple de l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM), fondée en France en 1901, est également comparable par bien des aspects (Fraboulet, 2007). Les *employers' associations* sont en outre fondées au cours d'une vague de grèves – dans la première décennie du xx^e siècle – qui ne se limite pas à la Suisse, mais parcourt l'Europe entière. Sur le cas précis des caisses de compensation, il apparaît clairement qu'elles ne sont, contrairement à ce qui a souvent été prétendu à partir de la Seconde Guerre mondiale, ni une invention ni une spécificité suisse. Elles sont en effet d'abord utilisées par le patronat en France dès 1916, puis en Belgique²³, avant de faire l'objet d'une importation vers la Suisse.

L'historienne Susan Pedersen (1993: 224-291) a analysé de quelle manière les associations patronales françaises avaient créé des caisses de compensation pour collectiviser la distribution d'allocations familiales, mais aussi pour mettre sur pied différentes sortes de politiques sociales. Elle relativise l'importance des arguments classiques avancés par le patronat pour expliquer la fondation de ces caisses, soit les préoccupations philanthropiques, religieuses et natalistes, dont elle considère qu'elles sont au mieux secondaires dans la stratégie patronale. C'est, selon l'historienne américaine, dans les stratégies industrielles et les relations de travail que l'explication de la fondation des caisses de compensation françaises devrait être cherchée. Pedersen fait clairement ressortir que la création de telles caisses est le moyen, pour les secteurs les mieux organisés du patronat, de mener une politique collective qui vise la rationalisation des relations de travail, l'augmentation de la productivité et la lutte contre les syndicats. Pedersen note :

«Au sein de certains secteurs, et même transversalement à ces secteurs, les employeurs adoptent, dans les années 1920-1930, des stratégies prudentes, centralisées et bien établies visant à maîtriser les salaires. Ces stratégies ont largement échappé à l'attention des historiens parce qu'elles opéraient à travers des fonds d'allocations familiales juridiquement autonomes, soi-disant de bienfaisance et apolitiques.» (1993: 288)

Analysées sous cet angle, les caisses de compensation apparaissent pour ce qu'elles sont : un outil au service des associations patronales pour mener une politique collective. Dans une formule particulièrement heureuse, Pedersen écrit qu'avec leurs caisses de compensation, *«les employeurs n'ont pas influencé l'État, ils l'ont remplacé; leurs caisses étaient en mesure d'extraire des contributions volontaires des patrons dont le Ministère des finances ne pouvait que rêver»* (1993: 288). La description que fait l'historienne de l'utilisation de la caisse de compensation

²³ Bureau international du travail, *Les allocations familiales*, Genève, 1924, p. 77-80; *Journal des associations patronales*, n° 36, 4 septembre 1937, «Les allocations familiales en Belgique», p. 189; sur le cas belge, voir TROCKET (1961).

d'allocations familiales du Consortium de l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing permet de comprendre pourquoi les industriels ont créé une telle institution. Elle note :

«Les allocations familiales étaient l'instrument principal de la stratégie du Consortium, qui les considérait comme un moyen permettant d'atteindre plusieurs buts. Elles pouvaient bien sûr constituer une alternative aux salaires – et ainsi un frein à ceux-ci –, mais telle n'était pas leur seule fonction. Le Consortium essayait également d'utiliser les allocations familiales comme base d'une politique de contrôle de la force de travail particulièrement peu libérale et les envisageait comme un moyen de briser les reins des syndicats. Il suffisait que les employeurs fixent les allocations à un niveau élevé et en conditionnent l'accès à une présence continue à l'usine, limitant de fait le droit de grève et, par conséquent, la force des syndicats. Cette stratégie fut gagnante durant la majeure partie des années 1920, alors que le Consortium assurait l'unité des employeurs et évitait toute discussion avec les syndicats.» (1993 : 237)

L'histoire du Consortium montre que c'est en réalité dans le but de fonder la caisse de compensation que l'association patronale elle-même est créée, et que la caisse joue un rôle central dans les actions de l'association (Daumas, 2010 : 1098-1103). Cet exemple illustre le lien très étroit entre action collective patronale et caisse de compensation. L'historienne Danièle Fraboulet ajoute à cette analyse la volonté patronale, par une action préventive, de prévenir d'éventuelles interventions de l'État et la volonté de maîtriser la concurrence entre les entreprises. Elle écrit que les caisses de compensation – comme les autres réalisations collectives « sociales » du patronat français – s'inscrivent dans une stratégie dans laquelle

«les organisations patronales tentent [...] d'homogénéiser les œuvres sociales de l'ensemble de la branche, ce qui présente deux avantages : montrer au pouvoir politique l'inutilité de ses interventions et atténuer la concurrence entre les industriels sur un marché du travail en pénurie chronique» (2007 : 345).

L'historienne montre aussi le rôle déterminant qu'a joué l'UIMM dans la coordination centrale des caisses d'allocations familiales patronales (2007 : 236). En France, cette réussite patronale ne dure cependant qu'un temps. En effet, la force des courants natalistes et les vellétés politiques de rendre obligatoires les allocations familiales débouchent sur la nationalisation progressive du système mis en place par les patrons (Pedersen, 1993 : 272-292). L'opposition patronale était certes parvenue, dans un premier temps, à empêcher une telle intervention de l'État au début des années 1920. Elle ne peut cependant contrer l'obligation qui est faite, en 1923, aux entreprises qui soumissionnent des travaux publics de s'affilier à une caisse de compensation²⁴. Une loi

²⁴ Bureau international du travail, *Les allocations familiales*, Genève, 1924, p. 82.

similaire voit le jour en mai 1928 en Belgique²⁵. L'affiliation aux caisses, le montant des allocations ainsi qu'un contrôle public sur les caisses sont par la suite codifiés par l'État dans les deux pays. La loi française du 11 mars 1932 rend l'affiliation des entreprises à une caisse de compensation obligatoire, de même qu'une loi belge d'août 1930, puis de 1937. En Belgique, la nationalisation du système des caisses de compensation patronales se traduit par le changement de nom des caisses de compensation, qui deviennent, dès 1937, des «caisses mutuelles»²⁶. Pedersen remarque de façon ironique que les patrons, en créant les caisses de compensation, avaient mis sur pied des institutions pour financer les allocations familiales qui rendaient possible leur propre éviction de la gestion du système (1993 : 288).

Comme on le verra dans le chapitre 4, les caisses de compensation françaises sont bien connues des organisations patronales suisses et la création des caisses d'allocations familiales suisses mais aussi celle des caisses APG sont sans conteste très influencées par l'exemple français. Les expériences françaises et belges sont notamment décrites dans un rapport interne de l'ASM en 1929, qui note avec intérêt l'effet des caisses de compensation en termes de diminution de l'attractivité des syndicats et d'effet à la baisse sur les salaires²⁷. Les caisses d'allocations familiales font débat dans les organes dirigeants des associations patronales suisses²⁸. Les éditions du rapport annuel de l'UCAPS ainsi que son organe de presse, le *Journal des associations patronales*, montrent l'attention portée par les patrons suisses aux expériences menées en France et en Belgique²⁹. Un article de 1937 note par exemple que «*le régime belge des allocations familiales a démontré la capacité du patronat à créer par ses propres moyens une œuvre sociale, constructive, puissante et harmonieuse*»³⁰, mais regrette que le système patronal ait été rendu obligatoire. Des patrons et des permanents patronaux suisses se rendent même sur place, en France, pour y étudier les allocations, leur organisation et leurs effets³¹. Ces voyages font écho à ceux entrepris par le secrétaire de l'UCAPS,

²⁵ La loi du 20 mai 1928 prescrit aux entreprises de s'affilier à une caisse de compensation agréée (ce qui implique des prestations minimums) pour pouvoir participer aux appels d'offres publics. Voir Rapport annuel UCAPS 1928, p. 18, ainsi que *Journal des associations patronales*, n° 36, 4 septembre 1937, «Les allocations familiales en Belgique», p. 189.

²⁶ *Journal des associations patronales*, n° 36, 4 septembre 1937, «Les allocations familiales en Belgique», p. 189-190. Voir aussi AF, E_7170(A)_1000/1069, volume 28, «Kurzer Bericht über die Ausgleichskassen (Postulat Ständerat vom 23. Dezember 1936 betreffend Ausgleichskassen zwecks Ausrichtung von Sozialleistungen)».

²⁷ Archives de l'ASM (AASM), «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1926-1929, rapport du 4 février 1929 «Stand und Verbreitung der Familienzulagen in der Schweiz und im Ausland», notamment les pages 6 et 10.

²⁸ Voir l'intervention de Charles Kuntschen, secrétaire de l'UCAPS, dans Archives de l'UCAPS (AUCAPS), Ausschuss n° 69, 26 octobre 1927, p. 51, ou celle de Jean Cagianut, président de la SSE, dans Archives de la SSE (ASSE), Zentraleitung 13 mars 1931, p. 5.

²⁹ Voir le Rapport annuel UCAPS 1922, p. 22.

³⁰ *Journal des associations patronales*, n° 36, 4 septembre 1937, «Les allocations familiales en Belgique», p. 189.

³¹ Le représentant de l'industrie de la soie dans l'Ausschuss de l'UCAPS, Rudolf Bodmer, explique ainsi en juillet 1930 que son organisation a délégué l'un des membres de sa direction à Lyon pour étudier le système des allocations familiales pratiqué là-bas. Voir AUCAPS, Vorstand n° 90, 8 juillet 1930, p. 36.

Otto Steinmann, qui se rend notamment en 1926 dans différents pays européens pour s’informer sur l’organisation du patronat en Europe³².

Ces échanges ne sont pas non plus sans lien avec les débuts d’une coopération internationale dans le domaine de l’organisation du travail (Cayet, 2010), ainsi qu’avec les conférences internationales diverses qui ont lieu dans le cadre de la Société des Nations, ou celles organisées par l’Association internationale de la sécurité sociale (Studer, 2012 : 937). Le patron genevois Charles Tzaut joue un rôle exemplaire – mais pas unique – dans ce processus. Comme on le verra, Tzaut est l’un des principaux fondateurs, en 1930, de la plus importante caisse de compensation pour allocations familiales de l’entre-deux-guerres, la caisse de l’UIM (pour rappel, il s’agit de l’Union des industriels en métallurgie du canton de Genève). Or, Tzaut représente la Suisse dans les Conférences internationales du travail, siège au conseil d’administration du Bureau international du travail (BIT) et dans le Comité exécutif de l’Organisation internationale des employeurs industriels (OIEI), sorte d’Internationale des patrons fondée en 1920. Le Genevois est également actif au sein de l’Institut international d’organisation scientifique du travail, fondé à Genève en 1927 (Leimgruber, 2001 : 38-39 et 73). Les caisses de compensation sont débattues dans ces différents lieux d’échanges transnationaux et Tzaut joue un rôle de passeur de cette forme vers la Suisse. Le rôle de Tzaut ne se limite cependant pas à l’importation des caisses. Il participe également à leur adaptation au contexte suisse, qu’on peut décrire comme un processus d’«helvétisation». Un des canaux principaux de ce processus est l’UCAPS. L’association s’empare de la forme «caisse de compensation» et gomme ses origines étrangères, pour pouvoir l’imposer comme outil central de la défense nationale lors de la Seconde Guerre mondiale, période de fort repli nationaliste. Tzaut participe activement à ce processus, lui qui est vice-président de l’UCAPS de 1930 à 1947, et milite dans ce cadre pour l’utilisation de cette forme administrative afin d’organiser les politiques de protection sociale en Suisse. Cette circulation transnationale des idées et des pratiques au sein du patronat européen, sera, comme on le verra (cf. chapitre 4), surtout importante au cours de l’entre-deux-guerres. Il convient cependant de signaler que ces réseaux transnationaux tissés par les associations patronales dès le tournant du xx^e siècle jouent un rôle clé dans l’importation des caisses de compensation. Avant d’étudier ces phénomènes, il convient cependant de se pencher sur les études consacrées au patronat et aux politiques sociales. Les sections suivantes présentent ces études et situent mes questions de recherche par rapport à la littérature existante.

2.2. HISTORIOGRAPHIE(S)

Pour faciliter la discussion des différents travaux dont je me suis inspiré dans la suite de ce livre, je distingue trois courants d’études différents. J’aborde d’abord les études qui portent précisément sur les caisses de compensation en Suisse,

³² Steinmann se rend en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et en Tchécoslovaquie. Voir AUCAPS, Ausschuss n° 64, 18 février 1927, p. 3.

effectuées principalement par des juristes. Qui a étudié les caisses de compensation et qu'ont écrit ces auteurs? Je discute ces travaux dans la sous-section 2.2.1. Je passe ensuite en revue les études consacrées aux associations patronales (2.2.2), puis à celles qui abordent la question spécifique de l'influence patronale sur les politiques sociales (2.2.3).

2.2.1. Les études consacrées aux caisses de compensation en Suisse

Relativement peu de travaux d'histoire ou de science politique ont étudié les caisses de compensation. Cette administration privée au cœur de l'État social suscite régulièrement des remarques étonnées, mais sans que cette situation soit réellement interrogée. Ainsi, Bernard Degen écrit :

«En Suisse, la politique sociale s'appuie sur des instances extrêmement diverses: outre des organisations privées et religieuses sont en effet actives des institutions publiques aux niveaux fédéral, cantonal et communal ainsi que des institutions para-étatiques telles que la caisse nationale d'assurance-accident (SUVA) ou les caisses de compensation professionnelles.» (2005: 18)

Hanspeter Kriesi et Peter Farago notent en passant que *«les associations patronales administrent une large part de la sécurité sociale helvétique»* (1989: 170). Peter Farago, dans une autre étude qui interroge le rôle des associations patronales en tant qu'exécutantes des politiques publiques, ne donne qu'une très maigre place aux caisses de compensation. Il mentionne ainsi les caisses dans une liste de services que rendent les associations à leurs membres, en soulignant leur importance en termes de personnel pour les associations patronales, mais sans les étudier plus avant (1987: 96 et 98). Certains travaux ont toutefois abordé la question des caisses de compensation de manière plus frontale. On peut identifier deux courants d'étude principaux, dans le domaine du droit et en histoire.

Dans le domaine des études juridiques, un certain nombre de thèses ont été consacrées aux caisses de compensation (Attinger, 1946; Saxer, 1953; Zehnder, 1955; Zünd, 1955; Schmidt, 1956; Ferrari, 1976). Ces travaux se préoccupent notamment des problèmes juridiques que posent les caisses. Le principal de ces problèmes est la mise en œuvre du droit public, qui régit les politiques sociales étatiques comme les APG et l'AVS, par les acteurs privés que sont les associations patronales (Attinger, 1946; Giger, 1951: 77-83; Hartmann, 1971: 46). Le débat autour du statut juridique des caisses est ainsi vif. Il est important de mentionner que nombre de ces auteurs sont d'une manière ou d'une autre impliqués professionnellement dans les caisses ou les institutions qui les gèrent, comme le montrent les exemples suivants.

Karl Attinger, auteur de la première thèse de doctorat sur les caisses de compensation, en 1946, travaille pour la Société suisse des entrepreneurs (SSE), l'association patronale du secteur de la construction, ainsi que pour sa caisse de

compensation (Attinger, 1946: *Curriculum Vitae*)³³. Peter Saxer, auteur lui aussi d'une thèse sur les caisses de compensation en 1953, n'est autre que le fils d'Arnold Saxer, directeur de l'OFAS de 1938 à 1961. Illustrant ces liens, François Buche, président de la SSE, critique au cours d'une réunion du comité de la caisse de compensation de cette association la thèse de Peter Saxer qui, selon lui, «*dans sa dissertation, prend pour son compte les désirs de son père et essaye de les motiver juridiquement*»³⁴. Marco Ferrari, enfin, auteur d'une thèse sur les caisses en 1976, a quant à lui travaillé au moins quelques années comme secrétaire de la Commission de recours en matière d'AVS du canton de Zurich (Ferrari, 1976: *Lebenslauf*). Les analyses proposées par les auteurs sont influencées par leur position professionnelle et personnelle: alors que Karl Attinger est proche des analyses défendues par les milieux patronaux, Peter Saxer et Marco Ferrari développent une critique inspirée du point de vue de l'administration fédérale. Ces études apportent, en fonction de ces angles d'attaque différents, nombre d'informations essentielles. Le livre de Karl Attinger, *Les caisses de compensation militaires: Le régime des allocations pour pertes de salaire institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 et ses répercussions*, contient une analyse pertinente et fondée sur des sources patronales, sur laquelle je me suis largement basé. Celui de Marco Ferrari mentionne nombre de références à des sources administratives internes et illustre plutôt le point de vue de l'administration fédérale. J'ai également repris à mon compte ses analyses poussées de la concurrence entre caisses patronales et cantonales.

Le travail de Karl Attinger est particulièrement intéressant parce qu'il met la création des caisses de compensation APG, en 1940, en relation avec le développement des associations patronales. Il écrit que les caisses de compensation ont «*marqué et favorisé une évolution importante du rôle économique et social des associations professionnelles patronales*» (1946: 138). Il estime que les associations patronales ont suivi deux objectifs dans le processus qui a mené à la création des caisses, d'une part «*se défendre contre l'ingérence de l'État*» et, d'autre part, «*utiliser éventuellement cette institution pour grouper toute la profession*» (Attinger, 1946: 100). Si mes recherches confirment globalement les interprétations d'Attinger, on peut noter que ce dernier nous présente un tableau qui exagère l'efficacité des milieux patronaux. Il gomme également les conflits qui existaient au sujet des caisses de compensation en 1939-1940 au sein des milieux patronaux. La version de l'histoire des caisses de compensation présentée par Attinger est plutôt flatteuse

³³ Voir aussi *Les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain*, n° 6, juin 1946, p. 333. Attinger devient vice-président du comité de la caisse de la SSE en 1962. Au cours de cette séance, sa thèse est mentionnée pour illustrer son engagement de longue date dans le domaine des caisses de compensation. Voir ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 30 août 1962 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 5.

³⁴ Buche termine en affirmant que «*l'AVS paraît de plus en plus être une affaire de la famille Saxer*». Voir ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 25 février 1953 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 4.

pour les milieux patronaux. Elle met en scène des associations patronales prêtes à fournir une solution de compromis à un problème public épineux. Comment imaginer qu'Attinger, alors jeune professionnel employé de la SSE et de sa caisse, ait pu écrire sans arrière-pensée politique au sujet des caisses de compensation? On peut d'ailleurs signaler les remerciements appuyés que l'auteur adresse à Otto Steinmann, le vice-président de l'UCAPS et principal architecte des caisses de compensation, et à Emil Fischer, alors directeur de la SSE. On peut aussi regretter l'absence de mise en perspective des enjeux sociaux et économiques qui opposaient les patrons et les syndicats, de même que l'absence relative dans son ouvrage des enjeux liés au financement des APG. Ainsi, si le travail de Karl Attinger est extrêmement utile et fournit de nombreux éléments empiriques, sa proximité professionnelle avec son objet d'étude en fait un travail à manier avec précaution.

C'est également le cas de la thèse de Peter Saxer. Comme le suggérait la citation du président de la SSE, François Buche, reproduite plus haut, son travail, *Die AHV-Ausgleichskassen als neue Organisationsform der schweizerischen Sozialversicherung*, contient une claire dénonciation des avantages que les associations patronales tirent des caisses de compensation dans l'administration de l'AVS. Il s'alarme des pouvoirs relevant du droit public (comme le fait de mettre des amendes) que la gestion des caisses met à disposition des associations patronales. Pour Saxer (1953: 133), la délégation d'une tâche publique aux associations patronales constitue la consécration du pouvoir de celles-ci par l'État. Cette délégation publique renforce les associations vis-à-vis de leurs membres et, selon Saxer, plus une association est puissante, plus elle perd de son caractère démocratique. Le danger existe alors que l'association poursuive un objectif propre et que ses prestations ne correspondent plus à la volonté de ses membres. Il voit également dans l'existence des caisses de compensation patronales un danger pour l'unité de l'administration (1953: 223). Il explique qu'elles incarnent la menace d'une colonisation de l'État par les intérêts particuliers du patronat. Il termine son analyse en appelant à mots à peine couverts à la suppression des caisses patronales au profit des caisses cantonales. Le travail de Peter Saxer est cependant étroitement juridique. Sa dénonciation des associations patronales est en outre, comme il le note lui-même, avant tout «*dogmatique*» (1953: 212) plutôt qu'argumentée. Il fournit ainsi peu d'éléments empiriques dans son étude.

Son analyse reprend largement celles de son directeur de thèse à l'Université de Berne, l'ancien juge fédéral Hans Huber. Ce dernier se distingue, au cours des années 1950, par sa vive dénonciation du pouvoir des associations patronales, dans lesquelles il voit un danger pour la démocratie et pour l'ordre juridique de l'État³⁵. Il critique ainsi à de multiples reprises le fait que le législateur délègue des tâches publiques de première importance à des associations privées et altère ainsi considérablement l'ordre juridique helvétique (Huber, 1945: 51). L'ancien

³⁵ Il intitule «*Die Umwälzung im Staatsgefüge durch die Verbände*» une série de trois articles parus dans la *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ) des 21, 22 et 23 mai 1954, n° 1257, 1265 et 1274.

juge s'attaque notamment au fait d'avoir confié les caisses de compensation aux associations patronales. Selon lui, cette délégation fait peser le risque d'un «*nouveau féodalisme*», par les pouvoirs qu'elle confère aux associations (1945: 52). Notons encore que Huber est lui aussi professionnellement impliqué dans l'administration des caisses de compensation. Il préside en effet la Commission fédérale de surveillance du régime pour perte de salaire, l'instance juridique suprême des APG de 1940 à 1947³⁶.

L'étude de Marco Ferrari, *Rechtliche Stellung und Faktische Bedeutung der Verbände in der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung*, est plus récente (1976). Comme annoncé dans le titre de son travail, il ambitionne d'aller au-delà des questions juridiques pour aborder la signification pratique de l'existence des caisses patronales. Il y parvient dans nombre de domaines. Contrairement à celle de Peter Saxer, son analyse est fondée sur de nombreuses sources, principalement issues de l'administration fédérale. L'ampleur de son analyse et la précision de son appareil de notes en font une excellente étude du rôle des caisses de compensation dans l'AVS. Il est de ce point de vue intéressant de constater que ce travail reprend souvent, du fait des sources utilisées, le point de vue de l'administration fédérale. Son analyse de la problématique des frais de gestion, soit les frais que prélèvent les caisses en plus des cotisations pour assurer leur fonctionnement, est très pertinente et je la reprends largement. Ferrari souligne notamment l'utilisation peu transparente que font les associations patronales de ces frais de gestion, pourtant collectés au nom de l'application des assurances sociales publiques (1976: 186). Il dénonce aussi la concurrence, déloyale selon lui, que les caisses patronales livrent aux caisses cantonales. À cause des sources qu'il utilise, l'auteur n'a cependant pas les moyens de comprendre l'histoire des caisses de compensation dans le cadre d'une analyse des organisations patronales. Ce manque n'est que très partiellement comblé par la complémentarité qui existe entre son travail et celui de Karl Attinger, qui, comme on l'a vu, avait accès aux sources internes aux associations patronales.

Toutes ces études pointent dans la même direction. Elles insistent sur l'incongruité de voir les associations patronales agir au cœur de l'État social. Elles soulignent également toutes que cette situation reflète la force du lobbying patronal. Elles n'abordent cependant les caisses que dans un seul des contextes où elles sont

³⁶ Il est également membre d'une commission d'experts pour l'organisation de l'AVS en 1944, la *Fachkommission für die Organisation der AHV*, et y lutte contre la prolongation, dans l'AVS, du rôle des caisses patronales qui avaient été mises en place pour les APG. Il se déclare à ce propos fervent adversaire des caisses patronales pour la mise en œuvre de l'AVS (FERRARI, 1976: 72). Huber s'oppose en outre, par avis de droit interposés, à Hans Herold, secrétaire du Vorort et professeur de droit à l'Université de Zurich, à propos des caisses de compensation (FERRARI, 1976: 71). Il se montre également très critique vis-à-vis des caisses patronales en disant que leur utilisation pour l'AVS constituerait un premier pas vers un ordre corporatiste. Voir AF, E_3340(B)_1000/778, volume 52, «*Fachkommission zur Einführung der AHV (Juristenkommission)*», Protokoll der ersten Sitzung der Fachkommission für die Organisation der Alters- und Hinterlassenenversicherung, 6 décembre 1944, p. 3.

utilisées. Attinger n'aborde que les APG³⁷, Saxer et Ferrari que l'AVS. Si Ferrari a plus de recul historique, les deux autres études couvrent une période relativement courte. La seule étude qui remet les caisses dans le contexte du développement de l'action collective patronale est celle d'Attinger. Elle ne porte malheureusement que sur les toutes premières années de la décennie 1940. De plus, elle est marquée par un discours du patronat sur lui-même qui surestime la contribution – et l'efficacité – des associations patronales. Ferrari amène des éléments intéressants relatifs aux effets du lobbying patronal sur l'AVS, mais ne propose pas de réflexion sur l'action collective patronale. Globalement, ces études balisent l'histoire des caisses de compensation, et leur consultation m'a été très précieuse. Nombre des idées que je développe dans la suite de mon travail sont inspirées, voire reprennent, des remarques faites par Attinger, Saxer et Ferrari. Cependant, aucune de ces études ne permet de comprendre le phénomène des caisses de compensation à la fois du point de vue des associations patronales et de celui de l'État social. C'est en ce sens que ma recherche vient combler certaines limites des travaux consacrés aux caisses. L'histoire des caisses de compensation exige en effet de mêler les tractations internes aux associations patronales et celles qui ont lieu dans les arcanes de l'administration fédérale. Cette perspective est inspirée par des travaux beaucoup plus récents produits dans le champ des études historiques.

Les historiennes et historiens intéressés par les politiques sociales se sont penchés sur les caisses de compensation (Sommer, 1978; Studer, 1997; Leimgruber, 2008; 2009; 2010). Ces études soulignent que la création des caisses de compensation APG en 1940 est une étape décisive dans l'histoire des politiques de protection sociale en Suisse, certains auteurs allant jusqu'à la qualifier de «*percée innovatrice*» («*innovativer Durchbruch*») (Leimgruber et Lengwiler, 2009b: 20). Brigitte Studer estime que les APG influencent de façon durable l'organisation ultérieure de la protection sociale suisse à travers les deux innovations qu'elles comportent: le financement des politiques sociales en pourcentage des salaires, institué pour la première fois par les APG, d'une part, et l'organisation des politiques sociales par les caisses de compensation d'autre part (Studer, 2012: 943). Une étude précédente de Brigitte Studer (1997) avait montré le rôle des caisses d'allocations familiales patronales sur les rapports de genre (voir aussi, sur cette question, Schumacher, 2009; Leimgruber, 2010), et établissait le lien entre politique patronale et politique sociale par l'intermédiaire des caisses de compensation familiales.

Dans deux études pionnières au sujet de la mise en place des APG, en 1939-1940, Matthieu Leimgruber investigate le lobbying patronal dans la mise en place des caisses de compensation APG et montre de quelle manière les caisses ont été conçues et imposées pour servir les intérêts de ces milieux (Leimgruber, 2009; 2010). Il arrive à la conclusion que l'organisation de cet élément central de la sécurité sociale

³⁷ En outre, son étude porte uniquement sur le régime perte de salaire, sans évoquer le régime perte de gain (pour les indépendants, les professions libérales et les paysans).

introduit par le gouvernement fédéral avait été largement influencée par les milieux patronaux (Leimgruber, 2009 : 84). Ces études montrent que les caisses sont le produit des organisations patronales et qu'elles ont participé à leur renforcement autour de 1940. L'historien montre ainsi en détail de quelle manière les APG, inspirées par le vice-président de l'UCAPS Otto Steinmann, profitaient aux associations patronales (2010 : 63-67). Cependant, le lecteur intéressé par cette question doit se contenter d'un développement relativement court qui, s'il constitue la base de mon raisonnement, n'en épuise de loin pas le sujet. Ces études couvrent en effet une période très limitée, soit celle, certes décisive mais très courte, de la création des caisses APG en 1940. Elles se focalisent par ailleurs sur l'impact des caisses sur les politiques sociales et n'abordent que marginalement le rôle des caisses pour les associations patronales elles-mêmes.

Pour stimulantes qu'elles soient, ces études historiques sur les caisses de compensation, comme les travaux des juristes, sont centrées sur un domaine ou sur un autre des politiques sociales (politiques familiales, APG, AVS), sans thématiser l'importance de la forme «caisse de compensation» elle-même. L'impact des caisses de compensation pour allocations familiales, à l'exception des remarques de Brigitte Studer (1997 : 164-170) et de l'étude de Béatrice Schumacher (2009), a été relativement peu traité, alors même qu'elles se situent à la jonction entre politique sociale et politique salariale. L'étude de François Cuénoud (1995) et celle d'André Zünd (1955), *Familienzulagen und Familienausgleichskassen der privaten Wirtschaft*, passent toutes les deux rapidement sur les liens entre caisses d'allocations familiales et politique salariale, et demeurent décevantes sur ce point. Outre ces recherches qui portent précisément sur les caisses de compensation que je viens de présenter, deux grands domaines d'études doivent encore être examinés. Il s'agit d'abord des travaux sur le patronat suisse, ensuite de ceux portant sur la question spécifique de l'influence patronale dans les politiques sociales.

2.2.2. L'historiographie des associations patronales

L'histoire des organisations patronales suisses demeure relativement mal connue. On cherchera ainsi en vain une histoire indépendante des principales associations faitières, sans parler des associations de branches et locales, pour lesquelles le lecteur intéressé n'aura d'autre choix, la plupart du temps, que de se rapporter aux plaquettes publiées par les associations elles-mêmes. Les associations faitières ont également fait l'objet de publications hagiographiques à l'occasion d'anniversaires divers. Ces manques dans l'historiographie ne concernent cependant pas que les associations patronales. On pourrait dresser le même constat concernant l'histoire du Parti radical démocratique (que j'appellerai Parti radical dans la suite de ce travail) au sujet duquel on ne dispose pas non plus d'une histoire critique, malgré le fait qu'il ait dominé le système politique de la Suisse depuis 1848. L'oubli relatif, par les historiens, de ces institutions de pouvoir est-il le signe d'une historiographie helvétique longtemps

restée « *sous l'emprise de la Défense spirituelle* »³⁸ et trop encline à escamoter les conflits pour célébrer le consensus? C'est en tout cas ce qu'estime l'historien Hans Ulrich Jost lorsqu'il écrit que « *la majorité des interprétations historiques estompe les contradictions sociales au profit d'une image qui met en relief la clémence de la politique majoritaire* » (Jost, 2005 : 177).

Ce constat général ne devrait cependant pas faire oublier qu'un corpus de travaux de grande qualité existe au sujet des associations patronales suisses, qu'il me faut présenter ici brièvement. La première synthèse sur le sujet est l'ouvrage du politologue et historien Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, publié en 1956. Ce travail peut aujourd'hui encore être considéré comme la meilleure synthèse sur l'histoire de l'organisation des milieux patronaux entre le XIX^e siècle et l'entre-deux-guerres. Gruner a expliqué que son intérêt pour l'étude des organisations patronales avait été stimulé par les critiques qui se faisaient alors entendre à leur sujet³⁹. Un bref détour par ces critiques permet de situer l'étude de Gruner dans son contexte. Les années 1950 sont en effet marquées par un vif débat au sujet des associations patronales, dont la presse témoigne amplement⁴⁰. On reprochait aux associations d'être devenues influentes au point de constituer un danger pour l'économie libérale, pour l'État de droit et pour la démocratie. Dans les années 1950, les critiques envers les associations ne proviennent plus uniquement de quelques francs-tireurs politiquement à gauche (Giovanolli, 1939; Pollux, 1944), mais d'un large éventail de commentateurs issus des rangs bourgeois. La *Neue Zürcher Zeitung*, pourtant très proche des milieux patronaux, considère ainsi en 1953 qu'une limite devrait être fixée à la capacité d'intervention et d'influence des associations dans l'économie et la politique. On peut lire, dans la presse de l'époque, des dénonciations de l'économie organisée par les associations (« *Verbandswirtschaft* ») de la dictature ou de la tyrannie des associations (« *Verbandsdiktatur* » ou « *Verbandstyranie* »). On parle également des « bureaux anonymes » qui empoisonneraient la vie publique par leur influence et des cartels qui font augmenter les prix. La *Thurgauer Zeitung* rapporte qu'un professeur de l'école de commerce de Saint-Gall (Emil Küng) aurait expliqué que « *nous vivons une époque d'oligarchie des associations faitières. Les*

³⁸ L'idée de « Défense spirituelle » fait référence à l'idéologie nationaliste glorifiant l'exception suisse à partir des années 1930 et au cours de la Seconde Guerre mondiale. Pour son influence sur l'historiographie ainsi que pour l'expression « *sous l'emprise de la Défense spirituelle* », voir JOST (2005 : 171-185). Sur le concept de Défense spirituelle, voir l'article du Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), « Défense spirituelle », Marco Jorio : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17426.php> (consulté le 13 novembre 2014).

³⁹ Erich Gruner a rédigé des mémoires non publiés qui m'ont généreusement été mis à disposition par Bernard Voutat, avec le riche matériel que lui-même, Pierre-Antoine Schorderet et Philippe Gottraux ont accumulé dans le cadre de leur projet de recherche FNRS 12-39463.93 (dirigé par Bernard Voutat et René Lévy). Les résultats du projet sont présentés dans (GOTTRAUX *et al.*, 2000).

⁴⁰ Les dossiers de presse constitués par la Société pour le développement de l'économie suisse, un bureau de propagande créé par les associations faitières patronales en 1942, regroupent des centaines d'articles sur les associations patronales dans l'après-Seconde Guerre mondiale. Les articles de journaux cités plus loin sont issus de : AfZ, « Wf-Dokumentation: Teil 1. », 3.1.1.1, « Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften, Allgemein, Verbände, 1948-1962 ».

partis politiques perdent en pouvoir et en prestige et sont souvent réduits à se mettre au service d'intérêts particuliers et égoïstes»⁴¹.

L'ouvrage d'Erich Gruner aborde cet ensemble de questions. Il commence par affirmer, cadrant ainsi les préoccupations de l'époque, que «*la relation entre les associations économiques et la démocratie est l'un des problèmes les plus urgents de notre vie étatique*» («*Das Verhältnis der Wirtschaftsverbände zu unserer Demokratie ist eines der dringendsten Probleme unseres staatlichen Lebens*») (Gruner, 1956 : 7). Il étudie les contradictions, mais aussi les confusions et les ententes entre formes de régulations privées et publiques. Son ouvrage pose comme point de départ que les associations seraient devenues des structures de gouvernement semi-publiques, sur lesquelles l'État helvétique se serait appuyé pour organiser ses interventions dans la vie économique et sociale. Gruner écrit :

«Les associations économiques [...] se sont progressivement construit un domaine d'activité propre à caractère public. Elles sont ainsi devenues des organes administratifs semi-publics, indispensables au fonctionnement public. À l'exception de quelques cas – par exemple les sociétés coopératives laitières, qui ont parfois acquis un statut de droit public, elles ont pourtant conservé, malgré leur fonction publique, leur nature juridique privée.» (Gruner, 1956 : 10)

La préoccupation principale de Gruner consiste à discuter les différents aspects de cette confusion progressive entre pouvoirs privés et publics. Ce cadrage n'est bien sûr pas sans rappeler la position des caisses de compensation patronales : instrument privé au cœur de l'État social. On peut donc d'ores et déjà affirmer que cette problématique est loin d'être limitée à la question des caisses de compensation. De ce point de vue, la délégation de compétences aux associations privées apparaît plutôt comme un trait caractéristique de la structure de gouvernement en Suisse. Gruner identifie quatre étapes au cours desquelles cette confusion progressive entre pouvoirs privés et publics s'est développée. Il définit une première étape – jusqu'aux années 1870 – pendant laquelle, après la disparition des corporations,

⁴¹ NZZ, n° 2580, 2 novembre 1953; *St. Galler Tagblatt*, n° 494, 20 octobre 1950 pour l'expression «*Verbandswirtschaft*»; *Die Tat*, n° 281, 14 octobre 1954 pour «*Verbandsdiktatur*»; *Basler Nachrichten*, n° 417, 1^{er} octobre 1952 pour «*Verbandstyrannie*»; *Thurgauer Zeitung*, n° 135, 12 juin 1954 pour la citation de Küng. Cette dernière est traduite de l'allemand. Ces critiques sont alimentées par le lancement au milieu des années 1950 d'une initiative populaire visant à interdire les cartels, dans lesquels les associations patronales jouent souvent un rôle clé. L'initiative est lancée en avril 1954 par l'Alliance des indépendants, bras politique de la Migros, sous le titre d'«*initiative populaire fédérale contre l'abus de la puissance économique*». Elle voulait interdire «*tous les mesures et accords d'entreprises [...] destinés à limiter la concurrence*» (REBMANN, 2006 : 88). Soumise en votation le 26 janvier 1956, elle est rejetée, suite notamment à une intense campagne des associations patronales contre l'initiative (REBMANN, 2006 : 92-100). Une législation sur les cartels verra le jour en décembre 1962. Le journal de l'Alliance des indépendants puis de la coopérative Migros, très hostile aux cartels et aux associations patronales, dénonce l'alliance de la bureaucratie de l'État et celle des associations patronales contre le libre exercice de la concurrence en parlant, au sujet de la politique agricole, de «*Verbandssojjetisierung der eidgenössischen Politik und Bürokratie*»: *Die Tat*, n° 198, 22 juillet 1952.

les sociétés et les associations sont marquées par le principe de l'entraide et de la sociabilité. Une deuxième phase s'ouvre avec la crise économique des années 1870, le développement de l'interventionnisme étatique dans l'économie et celui d'une politique douanière interventionniste. Au cours de cette deuxième phase, les métiers s'organisent et visent à améliorer l'efficacité de leur action collective. La Première Guerre mondiale précipite l'entrée dans une troisième phase. Gruner estime que leurs fonctions dans l'organisation de l'économie de guerre ont fait des associations économiques des « *institutions contraignantes de fait* » (« *faktischen Zwangskörperschaften* ») (1956: 11). Gruner situe ensuite une quatrième phase, qui se déroule dans les années 1930 dans le contexte de la crise économique mondiale ainsi qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale, qui marque, selon lui, un approfondissement du processus enclenché durant la Première Guerre mondiale. Il estime que cette quatrième phase voit les associations être formellement dotées de pouvoirs juridiques dont elles disposaient déjà de fait depuis la Première Guerre mondiale. Selon Gruner, les décisions des associations économiques ne sont alors plus seulement contraignantes *de facto*, les individus pouvant difficilement y échapper, elles le sont souvent aussi désormais *de jure* (1956: 11).

Ces phases ne sont pas sans rapport avec celles qu'identifie l'historien Louis Galambos quand il développe trois idéaux types qui peuvent, selon lui, servir à classer les associations patronales. Des « dinner-club associations » tout d'abord, qui fonctionnent comme des plateformes qui se contentent de coordonner les actions ponctuelles de leurs membres, typiques du XIX^e siècle. L'historien américain envisage ensuite des « service associations », qui développent une action durable et professionnelle ayant pour but la mise en place de programmes à long terme visant, de manière permanente, les objectifs de l'association : stabilisation, coopération et contrôle (1966: 291). Ces associations se seraient développées au moment de la Première Guerre mondiale. Il définit enfin des « policy-shaping associations ». Ces dernières seraient des institutions économiques semi-autonomes, capables d'imposer des comportements aux entreprises, dont l'identité se distingue clairement de celle de leurs membres (1966: 292). Leur apparition serait notamment liée à la crise économique des années 1930. Galambos souligne l'importance des guerres mondiales, du développement du mouvement ouvrier, de la crise des années 1930 et des alliances avec le gouvernement dans le passage d'un idéal type à un autre. Il indique aussi que l'évolution de la forme la plus faible (« dinner-club association ») à la plus forte (« policy-shaping association ») est loin d'être mécanique et que les passages sont possibles dans les deux sens à tout moment (1966: 292-293).

Galambos étudie l'interaction complexe entre action collective patronale privée et intervention publique. Il n'aurait sans doute pas renié les deux concepts à partir desquels Erich Gruner analyse cette interaction dans le cas suisse : la « Selbsthilfe », soit l'amélioration des conditions d'existence d'un groupe par l'organisation d'une action collective orientée vers le groupe lui-même, et la « Staatshilfe », qui utilise

l'organisation collective pour amener l'État à agir conformément à l'intérêt du groupe (Gruner, 1956: 97-113; Eichenberger *et al.*, 2013: 7). La grande force de l'étude de Gruner réside dans le fait qu'il met clairement en évidence la manière dont la «Selbsthilfe» a souvent précédé et engendré la «Staatshilfe». Il analyse ainsi le développement de l'interventionnisme étatique – la politique agricole, douanière, des transports, ainsi que les politiques sociales – comme découlant de l'initiative des groupes eux-mêmes. Gruner écrit ainsi que l'interventionnisme de l'État aurait été largement anticipé par une forme d'interventionnisme privé («Selbstintervention der Wirtschaft») (Gruner, 1956: 100). Pour illustrer cet interventionnisme privé, Gruner développe les exemples des accords entre patrons et syndicats pour réguler les conditions de travail, des sociétés d'entraide au XIX^e siècle, des régulations privées des prix et des standards de qualité, des brevets d'invention, ainsi que l'organisation de l'apprentissage. Gruner explique qu'alors que l'État libéral du XIX^e siècle refusait de conférer à ces régulations privées la dimension contraignante des décisions publiques, ces arrangements privés se sont progressivement vu conférer des pouvoirs contraignants. Gruner analyse par exemple en détail la manière dont les tribunaux et certaines législations cantonales ont progressivement reconnu la légalité des accords sur les prix, les mesures de contrainte exercées par les associations sur leurs membres telles que le boycott d'entreprises dissidentes⁴², l'arbitrage privé lors de conflits commerciaux, ou encore la façon dont des accords salariaux entre patrons et syndicats ont été de fait rendus obligatoires, par exemple en obligeant les entreprises à s'y conformer pour pouvoir participer à des contrats publics (1956: 100-107). Gruner écrit que les associations patronales se virent dans ce cadre confier l'exécution de tâches d'importance publique que la doctrine libérale voulait confier aux forces du marché, et que l'accomplissement de ces tâches publiques constituait en retour une incitation de plus en plus forte à l'organisation des groupes au sein d'associations économiques. Dans un texte sur l'histoire de l'interventionnisme étatique dans le domaine de l'économie, Gruner utilise le concept d'«*interventionnisme des associations économiques*» («*Verbandsinterventionismus*») pour décrire l'enchevêtrement de l'État et des associations dans ce domaine (Gruner, 1964: 61)⁴³. Il décrit comment, plutôt que d'étendre l'administration, les élites dirigeantes ont fait le choix de subventionner le secrétariat des associations faïtières, par exemple pour la récolte de matériel statistique, pour l'organisation de la formation professionnelle ou dans la négociation des traités douaniers. Pour toutes ces raisons, Gruner écrit que l'État helvétique des années 1950, bien qu'il soit régi par une constitution d'inspiration libérale, revêt de fait une forme corporatiste, typiquement caractérisée par la mise

⁴² Gruner parle à ce propos «*d'instrument de mise à mort économique*» («*wirtschaftliches Mordinstrument*»). Il mentionne aussi la privation de crédit à une entreprise, la diffamation, la privation de matériel et les contrats exclusifs parmi les mesures de contrainte des associations. Voir GRUNER (1956: 113-122).

⁴³ Il note à propos de la politique agricole suisse que celle-ci peut être qualifiée non pas d'étatique, mais de politique organisée par les associations économiques (GRUNER, 1964: 37).

en œuvre des tâches d'intérêt public par des entités privées (1956: 126. Voir aussi Steinmann, 1988).

L'historien bernois explique qu'il considérait que son livre de 1956 ne constituait qu'une première étape, appelée à être approfondie. Faute de pouvoir accéder aux archives patronales, l'auteur a cependant renoncé à son projet (Gottraux *et al.*, 2000: 269). Au Vorort, on aurait répondu à ses demandes d'accès aux archives que « *les gens de l'Université de Berne n'avaient pas à se mêler des affaires du Vorort* », que par ailleurs ils écriraient « *eux-mêmes ce qu'[ils] vou[draient]* »⁴⁴ ! Son interlocuteur aurait ajouté que si cela ne tenait qu'à lui, il « *brûlerait tout* » ! (Gottraux *et al.*, 2000: 269). Cela n'a pas empêché Gruner de continuer ses travaux théoriques sur le pouvoir et l'influence des associations (1959; 1965) ainsi que ses travaux pionniers sur le Parlement et les partis politiques (1970; 1977), qui ont marqué durablement l'étude des groupes d'intérêts. Gruner n'a cependant jamais eu l'occasion de mener à bien le programme de recherche en archives très ambitieux qu'il esquissait dans son ouvrage de 1956. Ses recherches ne vont pas véritablement au-delà des années 1930 – il laisse donc la période de la Seconde Guerre mondiale inexplorée – et ses recherches documentaires portent surtout sur le XIX^e siècle. Ses remarques sur les évolutions ultérieures restent relativement générales, avec les limites d'une recherche qui ne se base pas sur des sources internes aux associations, Gruner n'ayant jamais eu accès aux archives patronales. Ces remarques sont également valables au sujet des travaux du politologue français Jean Meynaud (1963), auteur lui aussi d'un ouvrage de synthèse sur les groupes de pression en Suisse.

Les concepts développés par Gruner de « *Selbsthilfe* » et de « *Staatshilfe* », ainsi que son analyse du chevauchement entre interventionnisme privé et public demeurent cependant féconds. Preuve de la force des pistes de recherche qu'il avait soulevées, ses travaux ont été prolongés dans les deux domaines dans lesquels il se situait: la science politique et l'histoire.

Les études historiques ont tout particulièrement profité du fait que les associations patronales, particulièrement les associations faïtières, ont petit à petit ouvert leurs archives à la recherche. L'historiographie des organisations patronales suisses a ainsi connu un certain développement depuis l'époque de Gruner. De manière générale, les dimensions économiques et politiques de l'action du patronat ont été beaucoup plus étudiées que les dimensions sociales. Des études sont parues sur la structuration des intérêts patronaux dans la phase de construction de l'État fédéral au XIX^e siècle (Zimmermann, 1980; Hauser, 1985; Jost, 2005: 117-143). Cédric Humair présente une histoire magistrale de l'émergence et des actions des

⁴⁴ Cette citation est reproduite dans la retranscription d'un entretien réalisé avec Erich Gruner par l'équipe du projet de recherche FNRS 12-39463.93 dirigé par Bernard Voutat et René Lévy. La phrase citée se trouve à la page 3 de la retranscription de l'entretien avec Erich Gruner du 26 avril 1995. Gruner évoque également ce refus à la page 496 de ses mémoires non publiés, qui m'ont généreusement été mis à disposition par Bernard Voutat.

associations professionnelles (*trade associations* en langue anglaise) au XIX^e siècle à la lumière de leurs actions dans la politique douanière (Humair, 2004). Il met en lumière leur rôle dans l'émergence du « *capitalisme organisé* » en Suisse, qui sonne le glas du « *capitalisme manchestérien* » du XIX^e siècle (Humair, 2004 : 385-408 ; 2012 ; Tanner, 1998 : 244-249). Les associations y jouent le rôle d'interlocuteur pour l'État fédéral en organisant de vastes pans de l'économie regroupés dans des régions particulières. Pour qualifier ces groupes à la fois économiques et régionaux, Humair (2004 : 6-9) mobilise, après Salais et Storper (1993), le concept de « *monde de production* ».

L'historien Hanspeter Schmid a publié en 1983 une étude importante sur la représentation des intérêts patronaux dans les années 1920, tout comme Geneviève Billeter en 1985 sur le patronat des machines et de la métallurgie dans l'entre-deux-guerres. Une des grandes préoccupations de Gruner, la politique des cartels et le rôle des associations dans ce domaine, a été étudiée par plusieurs auteurs (Hotz, 1979 ; Mach, 2006 ; Rebmann, 2006 ; Cortat, 2009 ; 2010). Le rôle du patronat dans la politique économique extérieure a fait l'objet d'études (Rüsterholz, 1986 ; Meier *et al.*, 2002 ; Dirlwanger *et al.*, 2004), ainsi que son rôle dans le secteur bancaire ou la politique financière (Guex et Mazbouri, 2012 ; Longchamp, 2014 ; Sancey, 2015). Les organisations patronales des milieux agricoles ont également été étudiées dans des recherches de grande qualité (Baumann, 1993 ; Baumann et Moser, 1999). Des études portant sur certaines périodes de l'histoire du Vorort (Pasche, 2000), ou de l'USAM (Angst, 1992), sont venues offrir une analyse scientifique sur des associations qui n'étaient jusque-là connues qu'à travers le prisme de leurs histoires officielles : celle de l'ancien secrétaire du Vorort Bernard Wehrli (1972) ou les différentes histoires officielles de l'USAM (notamment Guttersohn, 1954). Au cours des années 2000, on peut constater un accroissement du nombre de travaux sur l'histoire des organisations patronales. Ce renouveau n'est pas étranger au dynamisme des études sur le patronat au niveau international (Streeck *et al.*, 2006 ; Fraboulet, 2007 ; Lanzalaco, 2008 ; Dumas *et al.*, 2010 ; Fraboulet et Vernus, 2012 ; Dumas, 2012 ; Fraboulet *et al.*, 2013a ; Fraboulet *et al.*, 2013b ; Offerlé, 2013 ; Fraboulet *et al.*, 2014). Dans ce cadre, des articles sont parus sur l'USCI (Humair, 2012), sur les associations patronales du secteur du tourisme (Humair, 2013), sur l'Association suisse des banquiers (ASB) (Guex et Mazbouri, 2012 ; 2013 ; 2014), ainsi que sur l'UCAPS (Eichenberger, 2012 ; 2013).

Différents travaux ont également prolongé les recherches de Gruner sur la question de l'interventionnisme privé des associations et leurs liens avec l'État. Cette question a notamment été approfondie par certains politologues dans les années 1970 et 1980, dans le cadre de la vague de travaux internationaux sur les structures « néocorporatistes » de négociations impliquant syndicats, patronat et État (Streeck et Schmitter, 1985 ; Coleman et Grant, 1988 ; Streeck, 2006). Beat Hotz (1979) ainsi que Peter Katzenstein (1984 ; 1985) ou Walter Steinmann (1988) étudient ainsi de près l'organisation des acteurs patronaux. Les travaux de Peter Farago (1987) et de Hans-Peter Kriesi (1980 ; voir aussi Farago et Kriesi, 1986 ; Kriesi et Farago, 1989)

ont également marqué ce domaine d'étude en soumettant le cas des associations patronales suisses aux questions de la science politique de l'époque. On peut aussi signaler ceux de Georges Piotet (1988) et de Françoise Loertscher-Rouge (1977), même s'ils sont plus centrés sur les syndicats.

Beat Hotz, qui a mené une étude pionnière dans le domaine des politiques de régulation de la concurrence, souligne l'importance d'une zone grise dans le fonctionnement de l'économie helvétique. Le terme de «*domaine des associations économiques*» («*Verbandsbereich*») décrit cette zone grise (1979: 15). Hotz la définit comme une sorte d'intermédiaire entre le domaine régi par le marché et celui de l'État, affirmant qu'elle peut être définie comme pré- ou para-étatique. Il développe également la notion de «*résolution de problème au travers de l'organisation des marchés*» («*Problemlösung durch Organisation der Märkte*») par les associations (1979: 16). Hotz constate ainsi que les associations patronales peuvent développer leur activité comme équivalent fonctionnel à l'intervention de l'État. Sous l'angle particulier de la constitution des cartels, il arrive aux mêmes conclusions que Gruner. Leurs analyses renvoient ici à la notion de *Selbstverwaltung der Wirtschaft*, que l'on peut traduire par «auto-administration de l'économie» et que l'on retrouve dans nombre d'analyses d'économie politique mais aussi dans le discours politique de la Suisse de l'après-guerre (Giger, 1951: 207-209).

Sur la base des travaux de Hotz, on peut faire remonter ces tendances à la Première Guerre mondiale, marquée par les difficultés liées au blocus des Alliés et au contre-blocus des Puissances centrales, qui contraignent les autorités fédérales à instaurer une économie de guerre très dirigiste et relativement interventionniste, qui délèguent cependant de très nombreuses compétences aux associations privées. Comme le montre Hotz, afin de relever ce défi, l'action collective patronale s'affermir, ce qui se traduit par l'augmentation du nombre de cartels, renforçant l'organisation de nombreux secteurs d'activité (Hotz, 1979: 137). Certains de ces cartels, en particulier dans l'horlogerie, la broderie ou l'industrie laitière, vont ensuite jusqu'à prendre un statut obligatoire avec sanction législative de l'État (Gruner, 1964: 61).

André Mach a synthétisé les principaux acquis de ces études (2006: 53-111). Il écrit que

«L'institutionnalisation progressive des relations entre associations économiques et État s'est traduite par un mode particulier de coopération entre instances publiques et associations privées que l'on peut qualifier d'imbrication (Verflechtung) entre sphères publique et privée. Cette imbrication intervient aussi bien au niveau du processus de décision que lors de la mise en œuvre des politiques publiques.» (2006: 83)

Il met au centre de ses recherches les «*rapports de pouvoir entre les principaux acteurs organisés*» (2006: 98). En intégrant également les études en termes de

«*variétés de capitalisme*», de Peter Hall et David Soskice (2001), Mach montre notamment que l'organisation collective des acteurs patronaux rend possible la conclusion d'accords avec les autres groupes sociaux, les syndicats et la gauche qui représentent les travailleurs, ainsi qu'avec l'Union suisse des paysans (USP), qui structure l'entier du monde agricole, et l'USAM, l'association du petit patronat. Comme le montre Mach, les grands compromis qui structurent l'économie et la politique de la Suisse, négociés dès la fin du XIX^e siècle, continuent de structurer la politique du XX^e siècle. Il en va ainsi du «*bloc bourgeois*», alliance stratégique entre les milieux paysans représentés par l'USP et le grand patronat organisé dans l'USCI pour s'opposer aux syndicats et à la gauche (Humair, 2004 : 617-734 ; Mach, 2006 : 72-77). Ces accords débouchent sur des compensations internes, telles que des protections douanières⁴⁵, certaines politiques de protection sociale ainsi que des salaires élevés (pour certaines catégories de travailleurs nationaux et masculins), en échange du soutien de ces milieux à une politique économique et sociale favorable au patronat. Le politologue interprète cette configuration particulière comme relevant d'un certain «*corporatisme libéral-conservateur*», marqué par l'influence prépondérante des associations patronales (2006 : 94-106). Les travaux plus récents faits dans cette tradition d'étude ne manquent pas de souligner l'importance des acteurs patronaux dans les structures politiques de la Suisse (voir Trampusch et Mach, 2011 ; ainsi qu'Eichenberger et Mach, 2011).

Dans un bilan récent des travaux effectués sur les associations patronales, Humair *et al.* relèvent que les analyses scientifiques ont particulièrement mis en évidence la contribution des associations à la régulation collective de l'économie (Humair *et al.*, 2012). Les auteurs soulignent que le rôle des associations patronales dans les différentes sphères d'activités des entreprises (relations industrielles, formation professionnelle, gouvernance d'entreprise ou politique de la concurrence) a été l'objet d'études (2012 : 125). Les auteurs soulignent cependant que les chercheurs se sont jusqu'ici concentrés sur les organisations faitières au détriment des associations de branches et locales, sur les relations de ces associations à l'État plutôt qu'à leur fonctionnement interne, et qu'ils ont surtout procédé en étudiant des domaines spécifiques de politique publique (politique de la concurrence, négociations collectives avec les syndicats, formation professionnelle, relations économiques extérieures notamment) plutôt que l'action collective des patrons en tant que telle et dans ses différentes dimensions.

On peut ajouter que l'insistance de l'historiographie sur les activités économiques des associations patronales a eu pour conséquence que les activités des *trade associations* – associations généralistes qui représentent les patrons dans leurs intérêts économiques – ont été plus étudiées que les *employers' associations* – les associations spécialisées dans la lutte contre le mouvement ouvrier et dans les politiques sociales

⁴⁵ Pour une analyse complète de cette question au XIX^e siècle, voir HUMAIR (2004).

et du travail (Lanzalaco, 2008 ; voir aussi section 3.1). De manière symptomatique, l'association faïtière des *employers' associations* suisses, l'UCAPS, n'avait fait l'objet d'aucun travail spécifique avant 2012 (Eichenberger, 2012). Dans son ouvrage de 1956, Gruner ne consacre qu'un paragraphe à ces associations et mentionne l'UCAPS en une seule ligne (1956 : 51). Malgré la grande qualité de l'ouvrage d'Ernst Gerster paru en 1921, qui présente consciencieusement le phénomène des associations spécialisées dans la lutte contre les syndicats, ainsi que le très bon texte d'Erich Gruner (1988), qui présente un tableau très complet de ces associations, peu de travaux substantiels ont mis les *employers' associations* au centre de leur questionnement. Les recherches rassemblées dans l'œuvre monumentale dirigée par Gruner *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914* contiennent certes de nombreuses informations utiles pour l'histoire du patronat. Les travaux de Hans Hirter (1988) et de Gisèle Haberstaat-Ory (1988), parus dans le même volume que le texte de Gruner cité plus haut, m'ont ainsi été très utiles sur l'histoire des grèves et la création des associations patronales. Ils ne vont cependant pas au-delà de l'année 1914. Le travail de Geneviève Billeter (1985) doit aussi être signalé, car les pages que consacre l'historienne à l'ASM et à l'UCAPS sont aujourd'hui encore très éclairantes sur l'attitude des patrons de la métallurgie et des machines dans l'entre-deux-guerres. On trouve également des analyses importantes sur l'histoire des *employers' associations* dans les travaux de Bernard Degen (1991 ; 2012a), de Thomas Gerlach (1995) ou de Christian Koller (2009a), même si aucun de ces auteurs ne concentre son propos sur les associations patronales elles-mêmes. Une des explications de ces lacunes réside dans le fait que les *employers' associations*, parce qu'elles mènent une lutte déterminée contre le mouvement ouvrier, sont marquées par une culture du secret particulièrement forte (Jost, 1992a : 57). Gerster signale déjà cet aspect quand il relate la difficulté qu'il a eue à rassembler des renseignements sur ces organisations (1921 : Vorwort).

Humair *et al.* mentionnent notamment deux pistes de recherche prometteuses. La première est l'étude de l'organisation interne des associations patronales. Les auteurs demandent ainsi

«quels moyens sont utilisés pour homogénéiser les intérêts des entrepreneurs ou discipliner ces derniers ? Quels sont les facteurs internes et externes qui affaiblissent ou renforcent la cohésion et donc l'efficacité d'une association ? Pourquoi des dissidences apparaissent-elles et comment celles-ci sont-elles gérées ? Enfin, par quels moyens les organisations patronales se financent-elles et quel rôle ce problème joue-t-il dans leur structuration ?» (Humair *et al.*, 2012 : 126)

Comme nous le verrons, les caisses de compensation sont un des instruments concrets développés par les organisations patronales qui permettent d'aborder ces questions. La deuxième piste évoquée par les auteurs est l'étude du fonctionnement global des associations patronales en tant que système, par exemple la question de la collaboration et de la concurrence entre les différentes associations patronales.

Un bon nombre de ces questions, et notamment celle du fonctionnement en système des associations patronales, ont été posées récemment dans un projet de recherche qui a significativement amélioré la connaissance de l'évolution des associations faïtières. Il s'agit du projet dirigé par Thomas David et André Mach, *Élites suisses au xx^e siècle*. Ce projet étudie les élites économiques, politiques et administratives au cours du siècle. Les analyses faites dans ce cadre permettent de situer les organisations patronales dans le contexte des liens multiples qui existent au sein de cette «*élite du pouvoir*» helvétique (Mills, 1969; voir aussi Useem, 1984). En 2005, un article analyse, pour la première fois, le rôle que jouent les associations faïtières dans les réseaux qui se constituent entre les conseils d'administration des plus grandes entreprises suisses (Schnyder *et al.*, 2005: 30). En 2009, une autre étude fournit la première analyse, sur l'ensemble du siècle, du rôle des associations faïtières suisses, à la fois du point de vue du rapport des associations avec les entreprises et de celui des rapports entre les associations faïtières et la sphère étatique et para-étatique, c'est-à-dire avec l'administration fédérale, le Parlement et les commissions extraparlimentaires (David *et al.*, 2009). Cette recherche montre le rôle central des associations patronales dans l'émergence et la consolidation de relations au sein de l'élite économique, ainsi qu'avec les différentes instances étatiques. Elle en précise aussi l'évolution diachronique: à partir de la Première Guerre mondiale puis dans l'entre-deux-guerres, un réseau dense se construit entre les entreprises. Ce réseau de relations se développe ensuite jusqu'aux années 1980, avant de se défaire en partie dans la dernière décennie du siècle. Pour les auteurs de l'étude, à partir de la Première Guerre mondiale et jusqu'aux années 1990, les associations faïtières jouèrent un rôle important en tant que lieu de rencontre au sein de l'élite économique. Selon eux, les associations économiques contribuèrent au fonctionnement d'un réseau dense d'interconnexions entre conseils d'administration pour faciliter des mécanismes de coordination et d'autorégulation des activités économiques, l'élite économique tentant par ce biais de limiter les interventions externes, notamment celles de l'État. Les auteurs ajoutent que cette caractéristique a profondément marqué le capitalisme suisse (David *et al.*, 2009: 28).

Les auteurs montrent que les associations patronales ne sont bien sûr pas les seuls lieux de coordination du patronat. L'importance de cette capacité d'auto-organisation du patronat est également au centre de mes recherches et elle joue un rôle décisif dans l'histoire des caisses de compensation. D'autres études menées dans le cadre du projet de recherche sur les élites suisses, sur le Parlement (Pilotti, 2012: 242-252) ou les commissions extraparlimentaires (Rebmann et Mach, 2013) ou encore sur le secteur des machines et de la métallurgie (Ginalski, 2015) thématisent l'action des organisations patronales. En outre, la masse de données récoltées⁴⁶ fournit une base solide pour de futures études sur les milieux patronaux.

⁴⁶ <http://www2.unil.ch/elitessuisses/>.

L'étude des caisses de compensation et des mobilisations patronales qui les ont engendrées a été conçue pour répondre à certaines des lacunes de la recherche sur l'histoire des organisations patronales en Suisse. Premièrement, elle nécessite d'étudier sérieusement les *employers' associations* en Suisse. Mon travail est ainsi l'occasion de se pencher sur l'action des plus importantes de ces associations : celle du secteur de l'industrie des machines et de la métallurgie, l'ASM, l'association patronale du secteur de la construction, la SSE, mais surtout l'UCAPS, l'association faîtière de ce type d'associations en Suisse. Les tableaux 11 à 16 en annexe présentent certains résultats du travail que j'ai effectué sur l'UCAPS. J'ai répertorié les noms, l'association représentée ainsi que les dates d'activité de tous les membres des différents comités de l'UCAPS entre 1908 et 1960. Ce travail permet, pour la première fois, de fixer les contours de ce groupe pour lequel on ne disposait jusqu'à présent d'aucune liste comparable à celle établie par Bernhard Wehrli (1972), qui répertorie tous les membres du Vorort ainsi que ceux de la Chambre suisse du commerce jusqu'à la date de parution de son ouvrage.

Étudier les caisses de compensation permet de poser la question de l'auto-organisation, mais aussi celle du *Verbandsinterventionismus*, non pas dans les domaines économiques, mais dans les domaines sociaux. Qu'en est-il en effet de l'interaction entre patronat et État dans le domaine du travail et des politiques sociales ? Je présenterai dans la section suivante les travaux de Matthieu Leimgruber qui ouvrent la voie que je suis dans ce travail. Mis à part ses travaux, force est de constater la relative absence de cette thématique dans la recherche sur le patronat, mis à part les mesures collectives dans les négociations avec les syndicats qui ont été partiellement étudiées (Billeter, 1985 ; Degen, 1991 ; Gerlach, 1995). On a ainsi pu voir dans la signature de la «paix du travail» en 1937, accord conclu dans la métallurgie et l'horlogerie qui prévoit le renoncement respectif au lock-out (licenciement collectif dans le cadre d'un conflit du travail) et à la grève, une régulation collective visant à éviter une intervention étatique (Zimmermann, 2009 ; Jost, 2011). Dans ce travail, on verra que les caisses de compensation ont été une réalisation concrète de la régulation collective organisée par les associations patronales dans le domaine social. Je m'attacherai à montrer que cette action se développe selon trois dimensions complémentaires : des mesures collectives contre les syndicats, des mesures visant à discipliner les entreprises ainsi que des mesures politiques qui visent à éviter des interventions étatiques. L'étude des caisses de compensation sera l'occasion de mettre en œuvre cette analyse.

Le prisme des caisses permet également d'interroger la division des tâches entre les différentes associations patronales faîtières, mais aussi entre associations patronales faîtières et de branches, et locales. L'UCAPS et les *employers' associations* sont les promotrices des caisses, mais elles agissent toujours en interaction avec l'ensemble des associations patronales. La construction de la division des tâches entre associations est ainsi l'une des questions que l'entrée par les caisses de compensation permet d'approfondir. Les caisses de compensation sont organisées par les associations de

branches et locales. Leur étude permet donc de mieux connaître cet outil utilisé par cette catégorie spécifique d'associations. La section suivante précise ces questions sur la base des travaux récents sur le rôle du patronat dans les politiques sociales.

2.2.3. La question de l'influence patronale sur les politiques sociales

Ces dernières années, de nombreux travaux ont posé la question de l'influence patronale sur les politiques sociales. L'objectif de cette section est de présenter les travaux et les débats théoriques, en Suisse et au niveau international, qui permettent d'éclairer mon questionnement sur le rôle des caisses de compensation. Ces travaux s'opposaient aux versions classiques de l'histoire des politiques sociales. Pour le dire rapidement, les études consacrées au développement des politiques de protection sociale se sont longtemps concentrées sur l'État social et ont postulé l'opposition systématique du patronat, dans la mesure où les politiques de protection sociale n'étaient conceptualisées que comme l'œuvre du mouvement ouvrier et de la gauche politique dans un mouvement de « *politiques contre les marchés* » (« *politics against the markets* ») (Esping-Andersen, 1985). Les principales histoires de l'État social mettent ainsi en évidence le rôle moteur de la gauche et du mouvement ouvrier (Baldwin, 1990; Korpi, 1983). Une série d'études ont, ces dernières années, amené à diversifier les questionnements ainsi que les acteurs étudiés.

L'attention des chercheurs tend à s'extraire de la concentration unique sur l'État social, ouvrant la focale à l'analyse d'autres formes de protection sociale. Des travaux américains ont montré la grande diversité des pourvoyeurs de politiques sociales, notamment privés, et ont particulièrement souligné l'influence du patronat sur les politiques de protection sociale (Hacker, 2002; Klein, 2003; Morgan et Campbell, 2011). D'autres études, dans lesquelles le rôle du patronat est thématiqué, insistent sur l'importance des négociations collectives de travail dans la protection des salariés (Trampusch, 2007). Les travaux qui développent une problématique de genre dans l'étude des politiques sociales participent du même mouvement de diversification des questionnements en analysant l'impact important des politiques de protection sociale sur la division sexuelle du travail et les rapports inégaux de genre (Studer, 1997; Schumacher, 2009; Schoeni, 2012; Studer, 2014). Le rôle du patronat a également été thématiqué dans ces travaux. L'historienne Nora Natchkova a par exemple examiné les stratégies mises en place par le patronat vis-à-vis de la main-d'œuvre féminine au cours de la Seconde Guerre mondiale, éclairant cette facette souvent méconnue des relations de travail (Natchkova, 2005). Ces études ouvrent aussi la focale sur de nouveaux acteurs tels que les associations féminines, qui influencent significativement les politiques de protection sociale⁴⁷. Il est ainsi révélateur qu'une des premières mentions du rôle des caisses de compensation patronales – ici,

⁴⁷ Voir l'article «Mouvements féministes» sur <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch/> (consulté le 29 décembre 2014).

d'allocations familiales – ait été faite dans une recherche par une historienne qui s'intéressait aux politiques de protection de la famille (Studer, 1997). On a aussi vu plus haut que c'est une historienne qui s'intéressait aux politiques familiales dans une perspective de genre (Pedersen, 1993) qui a le plus précisément étudié les caisses de compensation françaises.

D'autres auteurs, s'inspirant des analyses en termes de « variétés de capitalisme », qui mettent au centre de l'analyse les actions stratégiques des firmes et le rôle des institutions dans le fonctionnement de l'économie politique (Hall et Soskice, 2001), ont développé l'idée que les politiques de protection sociale pouvaient avoir une certaine utilité pour les entreprises (Swenson, 1991; 2002; Mares, 1996; 2003a; 2003b). Ces approches ont en commun d'argumenter qu'il est nécessaire, pour expliquer le développement des politiques de protection sociale, de prendre en compte plus sérieusement les intérêts et les préférences patronales. Elles ont en conséquence été désignées par l'expression « *employer-centered* » par le sociologue Walter Korpi (2006). D'après ces études, les patrons peuvent soutenir activement le développement de certaines politiques sociales, notamment dans le cadre d'alliances de classes conclues avec certains segments du mouvement ouvrier sur une base sectorielle. Comme le note Peter Swenson, « *à l'image d'un solvant puissant, les intérêts l'emportent souvent sur les oppositions idéologiques aux régulations étatiques quand celles-ci sont favorables* » (2002: 12).

Ces auteurs ont notamment souligné que certaines politiques de protection sociale (comme l'assurance-chômage) pouvaient avoir un intérêt pour les patrons en favorisant les investissements des travailleurs dans des compétences professionnelles très pointues et peu transférables (*specific skills*), favorisant la production. Peter Hall et David Soskice soulignent l'importance de la politique sociale pour les entreprises et le rôle que les groupes économiques jouent parfois dans le développement de l'État social. Ils rejettent ainsi l'idée que le patronat s'opposerait toujours aux initiatives sociales tout comme le lien généralement postulé entre le développement des politiques sociales et les syndicats ou les partis politiques progressistes. Selon eux: « *Les allocations chômage qui garantissent une compensation élevée, par exemple, peuvent améliorer la capacité des entreprises à attirer et conserver des groupes de travailleurs hautement qualifiés ou spécialisés* » (Hall et Soskice, 2001: 50).

Cette optique a été développée dans les travaux d'Isabela Mares. Mares propose un modèle théorique, le « *social policy space* », qui organise les politiques de protection sociale selon les dimensions du contrôle sur la politique (qui contrôle l'instrument?) d'une part, et selon la distribution du risque d'autre part. Étudiant divers cas, Mares identifie trois principaux facteurs qui interagissent pour déterminer les choix qu'opèrent les firmes au sein de son « *social policy space* ». Comme elle le note, la taille de l'entreprise, le type de compétences que requiert son activité et son exposition au risque en question interagissent pour déterminer les préférences politiques de l'entreprise en matière de politique sociale (Mares, 2003a: 39). Elle

avance que certaines franges du patronat allemand et français ont activement soutenu l'introduction d'une assurance-chômage publique dans l'entre-deux-guerres, car cette dernière était dans leur intérêt (Mares, 1996 ; Mares, 2003a : 106-165). Mares explique ainsi que les industries qui avaient besoin de compétences (*skills*) très spécifiques et qui étaient exposées aux aléas des marchés mondiaux avaient intérêt à mutualiser le risque du chômage avec les autres secteurs pour que les compétences spécifiques de leurs employés soient garanties, même en période de crise. Dans ce contexte, des alliances avec certains secteurs du mouvement ouvrier se seraient traduites par la mise en place de politiques sociales (Mares, 1996 : 30-31)⁴⁸.

Les travaux du politologue américain Peter Swenson ont été pionniers dans ce mouvement d'intérêt pour le patronat dans l'analyse de l'État social («bringing capital back in» selon le titre d'un fameux article de Swenson, publié en 1991). Il y met en relation les stratégies des patrons pour réguler le marché du travail et leurs préférences en matière de politiques sociales. Swenson met l'accent sur l'importance des «*différents systèmes de gouvernance du marché du travail*» («*variable systems of labor market governance*») (Swenson, 2002 : 42) et leurs conséquences sur les visées stratégiques des employeurs dans le domaine des politiques sociales et la régulation du marché du travail. Selon lui, ce ne sont pas les conflits de classes mais bien les conflits entre secteurs économiques qui expliquent la forme des politiques sociales. Pour le politologue,

«les dispositions des employeurs, tant positives que négatives, envers les négociations collectives et les politiques sociales proviennent principalement – mais pas exclusivement – des stratégies poursuivies pour protéger leurs intérêts sur le marché du travail et, au travers du contrôle de celui-ci, sur les marchés des produits» (2002 : 21).

Pour comprendre le développement des politiques sociales en Suède et aux USA, il faut selon lui remonter au début du xx^e siècle, lorsque les employeurs de ces deux pays commencèrent à développer leurs différents systèmes de gouvernance du marché du travail (2002 : 44). Il met en évidence trois stratégies différentes poursuivies sur le marché du travail qui influencent les préférences en matière de politiques sociales (2002 : 21-35). Swenson parle de «cartélisme», en cas d'accord avec un syndicat pour limiter la concurrence sur les salaires en fixant des minimums, option qui serait typique dans le secteur de la construction ; il parle de «segmentalisme», pour décrire une situation dans laquelle l'employeur fixe les salaires et l'étendue de la politique

⁴⁸ Cette thèse des intérêts propres du patronat a également été défendue dans le contexte des réformes du New Deal américain. Colin GORDON a ainsi expliqué que ces réformes ne constituaient en réalité pas une victoire de la gauche, mais qu'elles étaient conformes aux intérêts patronaux (1994 : 4). Jacob HACKER et Paul PIERSON s'opposent à l'analyse de Gordon et soutiennent que les réformes du New Deal américain ont bien été conduites contre l'opposition du patronat, qui a été incapable d'imposer ses préférences (2002 ; voir aussi HARRIS 1999 : 305-306).

sociale d'entreprise selon ses propres besoins et dans laquelle les employeurs se font concurrence sans centralisation. Enfin, il évoque une option «solidariste», qui consiste à fixer des maximums sur les salaires de manière centralisée pour réduire le débauchage d'employés et limiter la hausse des salaires par des mesures visant à la coordination sectorielle. Ces différentes options se reflètent d'après Swenson dans les préférences des patrons en matière de politique sociale: une politique solidariste engendrerait le soutien aux politiques universelles de politiques sociales alors qu'une option segmentaliste se traduirait par le rejet patronal de l'État social. Swenson explique que,

«en créant l'État social suédois moderne, un mouvement ouvrier puissant et novateur canalisa – plus qu'il ne les défia – les intérêts des capitalistes pour la gouvernance des marchés, tout comme les New Dealers américains l'avaient fait auparavant.» (2002: 267)

Swenson explique que dans le contexte suédois de rareté de la main-d'œuvre, les associations patronales centralisées et puissantes, exerçant une pression collective à la baisse sur les salaires, se retrouvent face à un développement anarchique des politiques sociales d'entreprise (2002: 43). C'est dans le but de maîtriser ce développement anarchique que les employeurs auraient soutenu les réformes qui mettent en place l'État social universaliste suédois ainsi qu'une politique salariale centralisée. Comme le note Swenson, mettre l'État social à l'agenda législatif les aurait aidés à gérer le marché du travail sur des bases solidaires, en réduisant la pression par le bas sur les employeurs individuels trop empressés de proposer des concessions aux travailleurs.

Le sociologue Walter Korpi a critiqué cette approche centrée sur les employeurs et propose trois catégories pour analyser l'attitude des patrons vis-à-vis des politiques sociales. Selon lui, face à une politique sociale spécifique, les employeurs peuvent être des «protagonistes», en soutenant activement le développement de cette politique, des «consenters», en participant à l'élaboration sans véritablement soutenir la proposition, ou des «antagonistes», en se montrant ouvertement opposés à la politique (Korpi, 2006; voir aussi Nijhuis, 2009a et 2009b). Selon lui, les auteurs attribuant une place importante au patronat dans le développement des politiques sociales confondraient les deux premières attitudes mentionnées. Ils prendraient ainsi pour du soutien au développement des politiques sociales ce qui ne relèverait en réalité que d'un accommodement.

Le politologue Thomas Paster trouve lui aussi peu de place pour l'intérêt matériel des employeurs allemands aux politiques sociales et défend l'hypothèse selon laquelle les interactions politiques et stratégiques entre le patronat et ses opposants expliquent nettement mieux les positions patronales que leurs supposés intérêts matériels dans les politiques sociales (2010: 350; 2012: 1; 2013). Il s'oppose donc aux théories précédemment exposées qui postulaient que les politiques sociales pouvaient correspondre aux intérêts des patrons quand il écrit

que « *les défis politiques adressés aux patrons expliquent nettement mieux les variations dans les préférences patronales en matière de politique sociale que leurs supposés intérêts économiques* » (2012 : 1). Il développe ainsi ce qu'il appelle « *the political accommodation thesis* » dans laquelle il souligne que les employeurs s'accrochent aux conditions politiques et institutionnelles existantes (2012 : 13). Selon Paster, les politiques sociales influencent deux dimensions à partir desquelles les employeurs développent leur stratégie. Elles augmentent le coût du travail d'une part, mais permettent une certaine pacification sociale d'autre part. Ces deux dimensions se trouvent d'après Paster en contradiction, l'objectif de pacification se faisant à un certain coût (2010 : 350). Le politologue note qu'en l'absence de remise en question de leur pouvoir, les employeurs ne montrent aucun intérêt au développement des politiques sociales.

Pour Paster, la disponibilité des employeurs à accepter de nouvelles politiques de protection sociale dépend du sérieux de la menace politique à laquelle ils font face (2012 : 13). Il distingue deux stratégies. La première – « *politics of pacification* » – comprend de vastes concessions du patronat en cas de sérieuse remise en cause de son pouvoir. En l'absence de danger révolutionnaire, une stratégie d'endiguement – « *politics of containment* » – emporte la préférence patronale. Elle consiste, selon Paster, en un soutien à certaines propositions minimalistes pour éviter que des solutions encore pires ne soient mises en œuvre (2010 : 350)⁴⁹.

Ces débats internationaux ont eu un certain écho en Suisse également, où l'étude de l'histoire des politiques de protection sociale a connu un fort dynamisme ces dernières années. Venant prolonger les travaux pionniers de Jürg Sommer (1978), de Brigitte Studer (1998) ou encore de Bernard Degen (2005), des études sont parues sur l'assurance-accident (Lengwiler, 2006), l'AVS et la prévoyance vieillesse privée (Leimgruber, 2008), sur l'assurance-chômage (Tabin et Togni, 2013), sur l'AI (Fracheboud, 2015) et l'assurance-maladie (Lengwiler, 2009). Ces travaux ont en commun d'ouvrir la focale sur des acteurs divers, notamment sur les lobbys qui influencent les politiques sociales (pour une synthèse, voir Leimgruber, 2011a et Studer, 2012). Ils permettent une meilleure compréhension de la protection sociale dans sa diversité, notamment dans les différentes facettes du « monde des caisses » mais aussi le fonctionnement de la solidarité et des formes de redistribution en Suisse.

Matthieu Leimgruber a mis en évidence la manière dont les intérêts patronaux et ceux des assureurs privés ont eu une influence décisive sur la forme qu'a prise la politique de prévoyance vieillesse. Ce rôle est particulièrement clair dans la mise en place du système dit des « trois piliers », où non seulement « *les organisations des*

⁴⁹ Paster note également que les employeurs allemands ont davantage soutenu des politiques sociales de type « conservatrices » – visant, au sens d'ESPING-ANDERSEN (1990), à conserver les statuts acquis – et se sont opposés aux politiques universalistes, dans le but de conserver un lien entre prestations sociales et salaire antérieur (PASTER, 2012 : 189-191).

milieux d'affaires ont joué un rôle clé dans la création, le maintien et la défense des fonds de pensions» (2008: 16), mais également par les interventions décisives de ces milieux pour fixer les frontières entre politiques sociales privées et publiques (2008: 283). Il insiste aussi sur le fait que, pour certains secteurs économiques comme celui de l'assurance, la politique de protection sociale est un *business* qui peut être très profitable. Dans son étude, Leimgruber montre comment prévoyances publique et privée évoluent de façon liée, en portant une attention particulière aux développements «souterrains» de la seconde, moins en vue que ceux des politiques sociales publiques. Son analyse montre que le patronat et les assureurs ont mis des limites claires aux politiques de protection sociale, parvenant à les influencer dans des domaines clés: financement, effets en termes de redistribution, liberté d'action des acteurs patronaux et des assureurs, et, surtout, fixation des frontières entre politiques privées et publiques.

L'historien a, par ce biais, questionné l'intérêt de la construction de «modèles» nationaux en matière d'analyse des politiques de protection sociale. Il appelle en revanche à examiner comment les luttes de frontières entre les formes de protection privées et publiques structurent l'histoire des politiques sociales dans tous les pays. Pour lui:

«L'étude de la résilience sur le long terme des politiques sociales privées, loin de constituer une histoire anecdotique de formes dépassées de prestations sociales, aidera à comprendre les particularités des trajectoires des États sociaux nationaux de leurs origines à leur état actuel, leur retranchement et leur reprivatisation.» (2008: 287-288)

Ses travaux incitent donc à prendre sérieusement en compte les interactions et les luttes entre les différents pôles du «monde des caisses», plus ou moins privatisés. Selon Leimgruber, l'étendue de ces formes très différenciées de protection sociale n'est pas encore totalement intégrée à la compréhension de l'histoire de la politique sociale. Plutôt que de se focaliser sur l'État social uniquement, il est temps selon lui de considérer pleinement *«la collaboration, la lutte et la compétition qui règnent depuis plus de cent ans entre les formes étatiques et privatisées de politiques sociales»* (2008: 288).

Leimgruber a, dans cette perspective, étudié des aspects nouveaux de l'action collective patronale. Il note sur la base de son étude que les employeurs *«se sont opposés au développement des assurances sociales fédérales pour des raisons idéologiques et morales, parce qu'il menaçait les arrangements de politique sociale privée, qu'il étendait les activités de l'État ou encore parce que ses coûts étaient perçus comme trop lourds»* (2008: 283). Il décrit le patronat comme un verrou conditionnel («conditional consent») dont les préférences étaient largement influencées par les actions de la gauche et des syndicats. Leimgruber souligne l'importance des associations patronales en tant qu'arènes où se résorbent des conflits

internes au patronat et où des compromis sont négociés, avant d'être défendus publiquement (2008 : 257 et 281-285). Ainsi, c'est un patronat organisé de manière efficace par ses associations qu'il met en évidence.

Dans le livre collectif dirigé par Matthieu Leimgruber et Martin Lengwiler, les contributeurs analysent les différentes branches de la politique de protection sociale à la lumière de ces questionnements nouveaux pour la période de la Seconde Guerre mondiale (Leimgruber et Lengwiler, 2009a). L'introduction à ce livre constitue sans doute la tentative la plus aboutie d'intégrer l'ensemble des pôles du « monde des caisses » dans un même raisonnement. Cette approche globale permet aux auteurs de dresser un bilan de la mise en place des APG qui intègre les différents niveaux de l'action patronale. Ils écrivent :

« Les intérêts des employeurs étaient représentés à tous les niveaux sociopolitiques : au plus haut niveau de la politique fédérale – les associations faïtières y étaient principalement actives –, au niveau intermédiaire des organes de coordination sectoriels tels que les caisses de compensation APG (les associations de branches y étaient les plus actives) et enfin au niveau des entreprises, avec notamment l'établissement de la prévoyance vieillesse professionnelle. C'est cette présence généralisée et différenciée qui explique l'influence comparativement élevée des acteurs patronaux sur le plan sociopolitique. » (Leimgruber et Lengwiler, 2009b : 29-30)

Les auteurs brossent ainsi un tableau de la représentation des intérêts patronaux au niveau des autorités politiques fédérales, des branches et de l'entreprise : aux associations faïtières l'intervention politique auprès des autorités, aux associations de branches la mise en place concrète du système à travers les caisses de compensation et aux entreprises le contrôle de la prévoyance professionnelle (voir aussi Leimgruber, 2008 : 42-44).

Les études de Carola Togni et de Jean-Pierre Tabin sur l'assurance-chômage ont mis en lumière le rôle essentiel que les syndicats ont joué dans l'histoire de cette assurance, mais aussi la manière dont ils se sont servis des caisses d'assurance-chômage pour renforcer leur organisation et attirer les membres (Tabin et Togni, 2013). Les historiens montrent également que les associations patronales, même si elles se sont opposées au développement de cette assurance, n'en ont pas moins eu une influence très importante sur certaines de ses caractéristiques. On peut notamment mentionner que les associations patronales sont intervenues dans les années 1920 pour concevoir un système qui favoriserait les caisses paritaires (en partie gérées par le patronat) au détriment des caisses syndicales. Le résultat de cette inégalité de traitement des différents types d'institutions a été un affaiblissement des caisses d'assurance-chômage syndicales (2013 : 39 et 55-56). Tabin et Togni notent aussi certains avantages que représente, pour le patronat, une assurance-chômage qui permet aux entreprises de garder à disposition des

travailleurs momentanément inoccupés, mais qui possèdent des qualifications utiles au moment de la reprise (2013 : 136). L'historienne Virginie Fracheboud a quant à elle analysé les enjeux politiques et économiques liés à l'introduction de l'AI entre 1948 et 1960. Elle montre que les associations patronales ont joué un rôle très influent dans la forme prise par cette assurance. Elles ont notamment pesé de tout leur poids pour obtenir une assurance minimale, dont le financement était conçu de manière à servir les objectifs politiques du patronat (Fracheboud, 2015 : 123-143).

Ces études balisent nombre de thématiques de recherche que j'aborderai dans ce travail. La focalisation sur les caisses de compensation permet un double apport à la littérature existante, tant au niveau suisse qu'international. Elle rend possible une remise en question radicale du concept d'*État* social en montrant que les frontières entre le public et le privé sont impossibles à fixer de façon étanche à la lumière du cas des caisses de compensation. Elle permet aussi de questionner les préférences des patrons dans la trajectoire particulière des politiques de protection sociale en Suisse, en étudiant quelles ont été les actions concrètes des associations patronales dans ce domaine. Il m'est à présent possible de formuler mes questions de recherche.

2.3. STRATÉGIE DE RECHERCHE

De nombreux travaux ont été mentionnés plus haut et il est temps de synthétiser mon propre positionnement dans ce paysage. Je le fais, par souci de clarté, en deux étapes. Je formule d'abord mes questions de recherches (2.3.1), puis, dans un deuxième temps, je présente les fonds d'archives sur lesquels j'ai travaillé (2.3.2).

2.3.1. Questions de recherche : les caisses dans les mobilisations patronales

On a vu que les études sur les caisses de compensation (2.2.1) ont identifié le rôle décisif des associations patronales et de l'UCAPS dans leur création et dans leur gestion. Elles portent cependant sur des périodes ou des domaines d'application précis des caisses – les APG, l'AVS, ou les allocations familiales – et aucune n'offre une compréhension d'ensemble des caisses de compensation à la fois dans leur rôle pour l'État social et dans celui pour les associations patronales. Quelles caisses ont servi quels objectifs, et à quel moment ? Il n'est, en l'état, possible de répondre à cette question que pour un temps et des domaines limités. Ces limites de l'historiographie sur les caisses de compensation appellent une étude qui place non pas un domaine de politique sociale au centre de l'analyse, mais cette forme d'action collective du patronat qu'est la caisse de compensation. Il s'agira, en mettant les caisses patronales au centre de l'analyse, de considérer

leur rôle à l'interne pour les organisations patronales et à l'externe pour les politiques sociales.

Analyser les caisses de compensation constitue un prisme original à partir duquel il est possible d'étudier l'action collective patronale et de compléter l'historiographie dans ce domaine (2.2.2). Ce cadrage permet aussi de thématiser l'action du patronat dans un domaine – les politiques sociales – relativement peu considéré. Les caisses permettent de plus d'aborder un type particulier d'associations patronales – les *employers' associations* – lui aussi peu pris en compte par l'historiographie. Il s'agira notamment d'étudier la genèse et les actions de l'UCAPS, l'association qui fédère les associations spécifiquement *patronales* en Suisse. Les caisses de compensation sont cependant l'objet de l'activité de l'ensemble des associations patronales, et c'est le système qu'elles forment dans leur ensemble que j'entends interroger dans ce travail.

Enfin, dans le domaine des politiques sociales (2.2.3), ma démarche s'inscrit dans la continuité des travaux de Matthieu Leimgruber (2008 ; 2009 ; 2010 ; 2011a), et espère contribuer au dépassement d'un certain « biais étatique » (Leimgruber, 2011a : 226) dans l'étude de la protection sociale qui se focalise sur l'*État* social. Se pencher sur les caisses de compensation patronales permet ainsi de souligner la complexité des luttes entre acteurs privés et publics jusqu'au cœur des politiques sociales publiques. Une des ambitions de ce travail est également de placer les caisses de compensation au sein du « monde des caisses » suisse. L'évolution des caisses de compensation à travers le siècle devrait enfin permettre de proposer une discussion originale de ce rouage de l'*État* social suisse et de contribuer ainsi à la compréhension de la *trajectoire* (Leimgruber, 2008 : 287) particulière de ce dernier.

Sur cette base je formule deux questions de recherches étroitement liées. La première peut être formulée ainsi :

Quel rôle les caisses de compensation patronales ont-elles joué dans les politiques de protection sociale en Suisse ?

Les caisses sont un rouage essentiel de l'appareil administratif de l'*État* social suisse jusqu'à nos jours. Elles sont un exemple de délégation de prérogatives publiques au patronat. Le rôle des caisses patronales permet donc d'étudier l'influence de ces milieux, même dans ce domaine *a priori* étranger au monde du patronat. Il s'agira, en suivant cette question de recherche, de comprendre quelles sont les conséquences de l'utilisation de cet outil patronal sur la trajectoire des politiques de protection sociale en Suisse, et notamment de tenter de comprendre les conséquences de l'existence des caisses de compensation sur la délimitation du privé et du public dans les politiques sociales.

Ma seconde question de recherche peut être formulée de la manière suivante :

Quel a été le rôle des caisses de compensation dans l'histoire de l'action collective patronale ?

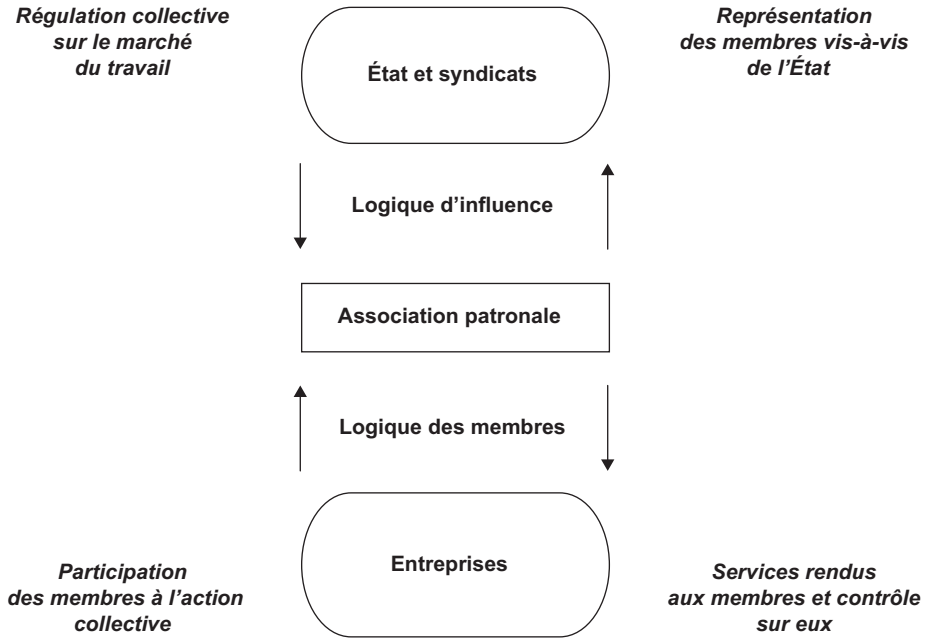
Les caisses de compensation sont un service que les associations rendent à leurs membres. Elles sont aussi une forme de régulation collective privée. Quelle a été l'importance de cette forme de *Selbstverwaltung der Wirtschaft* que mènent les associations patronales? Ont-elles, comme on l'a souvent prétendu, renforcé les associations qui les ont créées en favorisant l'adhésion des entreprises? Comment les associations se sont-elles servies des caisses, et dans quel but? Un secrétaire patronal estimait, en 1959, que les caisses patronales étaient un «*moyen vers une fin [...], pas une fin en soi*»⁵⁰. Quel était ce but poursuivi avec les caisses?

Ces deux questions de recherche sont liées et je les articule à l'aide du modèle théorique développé par Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck. Dans leur étude classique *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies* de 1981 (republiée en 1999), les auteurs postulent l'existence d'une nature double des associations économiques dans leur rôle d'intermédiaires entre deux groupes d'acteurs indépendants et actifs sur le plan stratégique: les entreprises d'un côté et les structures étatiques de l'autre (1999: 19).

Ils conceptualisent les deux logiques qui structurent les associations patronales: *the logic of membership*, qui fait référence au rapport qu'entretient toute association avec ses membres, et *the logic of influence*, qui conceptualise la relation des associations patronales avec leur cible du point de vue de leur influence, principalement l'État et les syndicats (voir aussi Kriesi, 2006). Si ces deux dimensions sont distinctes au niveau analytique, il est cependant clair qu'elles sont liées: une augmentation du nombre de membres permet d'être plus influent; et en retour, avoir la possibilité d'influencer son environnement attire les membres. L'illustration 5 expose ces deux logiques théorisées par Schmitter et Streeck, retravaillées par Schneider et Grote (2006: 6) et David *et al.* (2009: 3). Au centre du schéma se trouve l'association patronale. La partie supérieure représente la logique d'influence, la partie inférieure la logique des membres. Les principales cibles de l'influence des associations patronales sont, dans les domaines qui nous occupent dans ce travail, les syndicats et l'État, qui influencent fortement le marché du travail et les politiques sociales. Deux dimensions se dégagent dans ce cadre: la régulation collective sur le marché du travail (en haut, à gauche) et la représentation des membres vis-à-vis de l'État (en haut, à droite). La partie inférieure du schéma représente la logique des membres. Elle se décompose entre participation des membres à l'action collective (en bas, à gauche) et service rendu

⁵⁰ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 2 et 3 septembre 1959, p. 44. Celui qui s'exprime est O. Pernet, directeur du Vereinigung des Schweiz. Import- und Grosshandels. Traduit de l'allemand.

Illustration 5: Logique des membres et logique d'influence des associations patronales



Adapté de Schmitter et Streeck (1999 : 21), Schneider et Grote (2006 : 6), et David *et al.* (2009 : 3).

aux membres, permettant parfois l'exercice d'une contrainte sur eux (en bas, à droite).

On peut reprocher à ce modèle sa dimension statique – anhistorique – ainsi que sa trop grande généralité. Dans la suite de ce travail, je vais tenter d'articuler ces logiques pour préciser ce que les caisses ont amené, aux différentes époques, aux deux logiques d'action des associations patronales. Pour ce faire, j'aurai à l'esprit, tout au long du travail, l'évolution de l'importance relative des deux logiques dans l'histoire des associations. Les concepts développés par l'historien Louis Galambos me serviront aussi dans ce but, et j'essayerai de repérer les passages entre les différentes formes d'organisation du patronat. Les idéaux types développés par Louis Galambos me serviront donc à historiciser les deux logiques d'action de Schmitter et Streeck.

J'aurai également recours dans les pages qui suivent aux analyses de Pepper Culpepper. Le politologue théorise un lien entre ce qu'il nomme les « quiet politics », soit les domaines qui sont l'objet de peu d'attention du public – *low salience issues* –, et la capacité des employeurs « à obtenir ce qu'ils veulent » (2011 : 179). Il explique que les dynamiques politiques des questions de faible visibilité (« low salience ») se

distinguent radicalement de celles des questions qui font l'objet de plus d'attention («high salience issues»). Ces dernières précipitent des réussites ou des échecs électoraux et sont l'objet d'intenses débats dans les médias comme au Parlement. Les questions attirant peu l'attention du public provoquent ce que Culpepper appelle les «quiet politics», dans lesquelles des groupes d'intérêts bien organisés dominent le processus politique dans des arènes qui échappent au regard du public (2011 : Preface). Pour lui, «*la puissance des milieux d'affaires faiblit à mesure que l'exposition publique augmente*» («*business power goes down as political salience goes up*») (2011 : 177).

Le cas des caisses de compensation relève de cette *quiet politics*. En effet, très peu d'attention publique est portée à l'organisation des assurances sociales. Ainsi, alors que les grandes réformes de l'AVS – montants des rentes, nombre d'années de cotisations – sont au cœur d'importantes querelles politiques, la question de l'organisation et celle de la structure privée de l'administration de l'assurance ne le sont pas. Il me tiendra cependant à cœur de m'interroger sur la manière dont cette région du «monde des caisses» a été construite comme un sujet technique et invisible. Mettre au jour la stratégie de la dépolitisation que les organisations patronales ont menée avec leurs caisses sera ainsi l'une de mes préoccupations dans les pages qui suivent. Cette stratégie de dépolitisation a conduit à l'invisibilité des caisses de compensation. Pour étudier ce phénomène, il me fallait donc multiplier les fonds d'archives et ne pas me contenter des fonds publics, ou d'un ou deux fonds patronaux. La sous-section suivante a pour objectif de présenter les fonds d'archives que j'ai consultés.

2.3.2. Les fonds d'archives étudiés

J'ai souligné qu'une des limites des études sur les caisses de compensation était d'adopter soit le point de vue – et les sources – de l'administration fédérale, soit celui du patronat. Pour répondre à mes questions de recherche, il m'a donc fallu opter pour une stratégie de recherche qui croise les fonds d'archives patronaux et publics. J'ai consulté en priorité les archives patronales. Elles sont, à quelques exceptions près, largement ouvertes à la recherche historique⁵¹. Dans la mesure où les caisses de compensation impliquent l'ensemble des associations patronales, j'ai eu recours à différents fonds d'associations, au niveau des associations faitières, mais également des fonds d'associations de branches et locales. Il convenait d'abord d'explorer les archives des trois associations faitières du patronat : le Vorort, l'USAM et l'UCAPS. Le fait d'avoir confronté ces différents fonds permet de mettre en évidence la collaboration, mais aussi les divergences et les conflits qui émergent parfois entre ces associations autour des caisses de compensation.

⁵¹ Je n'ai essayé de refus que de la part de la Fédération vaudoise des entrepreneurs et de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève.

Les archives de l'UCAPS sont au centre de ce travail. Elles se composent de quelques dossiers thématiques, qui rassemblent des documents hétéroclites parfois très éclairants, et des procès-verbaux des séances du Vorstand, de l'Ausschuss, de la Delegierten-Versammlung ainsi que de la Geschäftsführer-Konferenz⁵² (à partir de 1948), sans oublier les séries très utiles de circulaires aux membres. J'ai lu l'ensemble des procès-verbaux de réunion des années 1908 à 1960. On retrouve dans ces procès-verbaux relativement détaillés l'essentiel du travail de cette association : l'élaboration de la stratégie politique de défense du patronat contre le mouvement ouvrier, sur le marché du travail et vis-à-vis de l'État. Les archives de l'UCAPS sont complétées et mises en perspective avec celles du Vorort et de l'USAM. Ces deux fonds permettent d'abord de reconstituer les actions de ces deux associations et de les mettre en perspective avec celles de l'UCAPS. Les archives de l'USAM et du Vorort se démarquent cependant de celles de l'UCAPS, car on y trouve des correspondances, des procès-verbaux de réunions très spécifiquement consacrées aux caisses de compensation, ou encore de la documentation assemblée par les associations pour préparer ces discussions, qu'on ne trouve pas dans les archives de l'UCAPS. Nombre de documents qui m'ont permis de comprendre des actions menées par l'UCAPS ont ainsi été retrouvés dans les archives de ces deux autres associations faitières.

En croisant les archives du Vorort et de l'USAM, il est possible de reconstituer des séries de procès-verbaux des diverses commissions qui se sont spécifiquement organisées pour assurer la coordination des associations patronales, puis des caisses de compensation patronales entre le début de la Seconde Guerre mondiale et les années 1950. Les archives du Vorort contiennent ainsi des séries complètes de procès-verbaux et une large correspondance relative à l'Association des caisses de compensation professionnelles (ACCP), le lobby des caisses patronales créé en 1947, pour la période de 1947 à 1954, puis de 1958 à 1962. Les divers volumes de «Diverse Protokolle» retrouvés dans les archives de l'USAM permettent quant à eux de prendre connaissance des très nombreux procès-verbaux de réunions organisées au sujet des caisses de compensation des années 1930 aux années 1960.

Ces centaines de procès-verbaux détaillés, rédigés clairement et relativement bien classés, témoignent du professionnalisme avec lequel les associations patronales ont mené la défense de leurs caisses. Ils sont aussi le signe du pouvoir des patrons, plus à même que les autres groupes organisés de consigner les paroles et les faits (Jost, 1992b: 18). Certes, un procès-verbal peut être comparé à une chanson dont on n'entendrait que les paroles, mais sans la musique⁵³. Il cacherait donc l'essentiel. La manière de rédiger les procès-verbaux fait d'ailleurs, de temps en temps, l'objet

⁵² J'ai renoncé à traduire ces termes pour éviter toute confusion. De plus, je ne les mets pas en italique, car je les utilise très souvent dans la suite du texte. Voir le chapitre 3 pour la définition des prérogatives des différents comités.

⁵³ Je tire cette expression d'un entretien avec Jean-Jacques Oechslin, ancien secrétaire général de l'Organisation internationale des employeurs industriels. Il répondait à une question que je lui posais sur la manière de prendre les procès-verbaux, attribution qu'il remplissait au sein de son association.

de discussions qui sont elles-mêmes retranscrites. Friedrich Bernet, un secrétaire de l'UCAPS, explique ainsi en février 1946 qu'il rédige les procès-verbaux en se posant la question suivante : « *quel effet aurait ceci ou cela si c'était publié dans la presse rouge ?* »⁵⁴ Il n'est pas non plus rare de lire dans un procès-verbal qu'une discussion n'est pas prise en note, dans certains cas où il « *ne serait pas sans risque pour l'Union centrale de donner par écrit à ses sections des directives* », et qu'il soit donc décidé « *de les communiquer oralement* »⁵⁵.

Avec ces éléments à l'esprit, j'ai néanmoins basé une part très importante de mes réflexions sur de tels procès-verbaux. Il est, dans ce cas comme dans toute autre analyse historique, nécessaire de procéder à une sérieuse critique de source pour mettre en contexte les informations tirées des documents. La fonction du procès-verbal pour les associations patronales garantit cependant une certaine fiabilité des propos relatés. En effet, leur raison d'être est de conserver une trace des décisions prises et des raisons pour lesquelles elles ont été prises. Il n'est d'ailleurs pas rare que des références à des procès-verbaux anciens, parfois remontant à des dizaines d'années, soient faites dans un procès-verbal⁵⁶. Comme l'explique Otto Steinmann, un autre secrétaire de l'UCAPS, un procès-verbal trop vague ne remplit plus sa fonction et il doit donc être rédigé de manière à permettre la compréhension des raisons principales qui ont conduit à une décision⁵⁷. Il est cependant clair que de nombreuses informations essentielles (par exemple sur le contexte des discussions faisant l'objet du procès-verbal) ne figurent jamais dans les documents et que nombreux sont les implicites qui compliquent leur interprétation. Pour pallier les lacunes de ces sources prises individuellement, j'ai fait mon possible pour croiser des fonds très différents.

J'ai donc consulté les archives de deux grandes associations de branches : l'association patronale du secteur des machines (ASM) et celles de la construction (SSE). J'ai également, autant que possible, consulté les fonds relatifs à leurs caisses respectives, ainsi que les archives de la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund, l'association qui fédère le patronat bâlois. Outre de croiser les fonds, la consultation de ces archives m'a permis de mieux comprendre en quoi les caisses de compensation ont été utiles aux associations qui les ont fondées. J'ai choisi l'ASM et la SSE, car elles jouent un rôle central dans l'UCAPS et dans la stratégie qui a mis les caisses de compensation au centre des actions patronales pour influencer l'État social. Ce sont elles qui fondent l'UCAPS en 1908, elles qui participent aux

⁵⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 164, 3 septembre 1946, p. 19. Traduit de l'allemand.

⁵⁵ AUCAPS, Vorstand n° 103, 19 mai 1936, p. 31. Traduit de l'allemand. Un procès-verbal de l'ASM note que, puisqu'un rapport écrit n'est, pour diverses raisons, pas toujours envisageable ni opportun, il est parfois plus sûr de débattre oralement des objets les plus délicats. Voir AASM, Ausschuss n° 134, 18 octobre 1935, p. 9.

⁵⁶ Le procès verbal de l'Ausschuss de l'UCAPS n° 162, 14 novembre 1945, contient des références à des procès-verbaux des années 1925 et 1926.

⁵⁷ « *Il doit être concis et s'en tenir aux points principaux.* » Voir AUCAPS, Ausschuss n° 164, 3 septembre 1946, p. 19. Traduit de l'allemand.

débats à propos des caisses dès l'entre-deux-guerres, elles enfin qui fondent et gèrent certaines des plus grandes caisses APG, puis AVS. Les archives des caisses elles-mêmes se sont avérées relativement décevantes, notamment car les procès-verbaux des comités de caisses sont souvent très sommaires. Les archives de la SSE, mais aussi celles de l'ASM, ont, en revanche, le grand intérêt de conserver nombre de dossiers qui documentent l'action concrète des associations patronales avec les caisses de compensation. Les archives de la SSE contiennent notamment des procès-verbaux probablement uniques de réunions auxquelles participait son président, Jean Cagianut, acteur très influent dans le domaine de la politique patronale jusqu'à sa mort fin 1941. Cagianut, un professionnel de l'action collective patronale, qui avait débuté comme secrétaire de la SSE et était rémunéré par elle, semble avoir conservé une part plus importante de ses fonds au siège de son association que d'autres militants patronaux élus, qui considéraient peut-être que leurs archives étaient personnelles, et qui ne les ont donc pas déposées au siège de l'association⁵⁸. Les archives de la SSE contiennent aussi les documents relatifs à l'ACCP jusqu'en 1947. On y trouve également les procès-verbaux complets du comité de la caisse de compensation de la SSE entre 1948 et 1962. Il s'agit de deux séries parallèles de procès-verbaux : une série des séances du comité officiel de la caisse, qui comprend des représentants des syndicats à partir de 1948⁵⁹ ; une autre série de procès-verbaux relate les discussions préalables entre les représentants patronaux de ce comité, ce qui permet de mettre en perspective les rapports de pouvoir et la politique patronale dans cette caisse. Les séries de procès-verbaux des organes dirigeants de la SSE ne sont en revanche pas complètes et cela m'a empêché d'étudier certains détails de la stratégie de la SSE⁶⁰. Les archives de la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund contiennent de la correspondance qui documente la défense musclée que mène l'association pour conserver cette caisse. J'ai choisi ce cas parce qu'elle est la plus grande caisse régionale et se trouve donc aux avant-postes de la défense du principe régional dans l'organisation des employeurs.

Toujours pour pouvoir croiser différents fonds, j'ai également étudié, avec une approche beaucoup plus ciblée, certaines archives syndicales. Mais celles que j'ai consultées – les archives de l'Union syndicale suisse (USS) et celles de la FOMH – ne contenaient que peu de documents relatifs aux caisses. Ce constat archivistique

⁵⁸ On peut d'ailleurs signaler à ce propos qu'une part très importante du fonds IB Vorort-Archiv (les archives de l'USCI), déposé aux Archiv für Zeitgeschichte de Zurich, est en réalité constituée des archives personnelles de Heinrich Homberger, le directeur du Vorort, lui aussi un professionnel du militantisme patronal.

⁵⁹ Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'AVS en 1948, les syndicats ont la possibilité, moyennant certaines conditions, de disposer de représentants dans le comité d'une caisse de compensation. À ce sujet, voir la section 6.5.

⁶⁰ Si les procès-verbaux de la Zentralleitung (petit comité) sont presque tous disponibles (sauf pour l'année 1948), les procès-verbaux de l'assemblée des délégués et du Vorstand (comité élargi) manquaient dans les archives de la SSE lors de mon passage.

ne fait que traduire le rôle mineur des syndicats dans ces institutions, même si mon exploration des archives syndicales est restée relativement superficielle.

Il est parfaitement impossible de rendre compte de l'histoire des caisses de compensation sans le recours aux archives patronales. Cependant, elles ne peuvent à elles seules révéler la totalité de l'histoire des caisses de compensation. D'abord, sur la masse de documents produite par les caisses, seule une très petite partie a été conservée dans les archives patronales souvent gérées de manière non professionnelles. Mais surtout, les archives des caisses et des associations font le silence sur l'usage que les associations patronales font des caisses. Ainsi, comment imaginer que des indications sur la manière dont les associations utilisaient les caisses pour contrôler leurs membres aient pu être consignées dans des procès-verbaux accessibles à une partie de ces membres ? De même, puisque les caisses sont légalement censées être très clairement séparées des associations, n'est-il pas logique que les indications sur les liens entre ces deux formes – par exemple le financement des associations par les caisses – n'aient laissé que très peu de traces ?

Certaines de ces limites peuvent être dépassées par le recours aux archives publiques. Il est de toute façon nécessaire car les caisses sont également sujettes à de nombreuses réglementations publiques : lois, arrêtés, ordonnances, règlements divers dont la genèse ne peut être reconstituée qu'en tenant compte des Archives fédérales, à Berne. L'importance des nombreuses commissions extraparlimentaires liées aux caisses fait également des archives de l'État central une ressource incontournable. Ce travail s'appuie donc également sur les Archives fédérales. Les caisses de compensation interviennent dans un grand nombre de domaines de politiques sociales. Les fonds sont donc extrêmement dispersés et les caisses sont susceptibles d'être présentes dans une masse gigantesque de dossiers concernant la politique familiale, l'AVS, les APG, l'AI, mais aussi les relations de travail ou encore la politique salariale. Le nombre de dossiers aux Archives fédérales ayant pour titre « Ausgleichskasse » a ainsi de quoi décourager le chercheur. Les fonds concernant les caisses de compensation sont très dispersés pour ce qui est de la Seconde Guerre mondiale. On les trouve sous des appellations changeantes, entre le secrétariat du Département de l'économie publique, l'OFIAMT, les différents Offices de guerre, l'OFAS, le Département militaire, l'Administration fédérale des finances et le Fonds central de compensation. Il est donc très difficile de faire le tour des dossiers. Avant 1938, en revanche, la quasi-totalité des sources relatives aux caisses peut être trouvée dans les versements concernant les allocations familiales et est donc plus facile à situer. Progressivement, à partir de 1946, l'OFAS se voit confier la grande majorité des compétences relatives aux caisses, même si le Département des finances conserve la responsabilité du contrôle financier des caisses. Dans la période d'après-guerre, il est donc également plus aisé de localiser les fonds, qui sont regroupés dans les versements de l'OFAS. Là encore, le volume des fonds impose cependant d'être sélectif. En effet, des dossiers nombreux et volumineux sont spécifiquement

consacrés à chacune des caisses de compensation – il existe une septantaine de caisses patronales ! –, et cela dans chaque domaine de la politique sociale.

Cette dispersion et la difficulté à rassembler les dossiers relatifs aux caisses aux Archives fédérales doivent être mises en rapport avec la lutte déterminée menée par les associations patronales afin d'assurer aux caisses autant d'indépendance que possible vis-à-vis de l'administration fédérale. Je n'ai ainsi pas trouvé de liste de membres de caisses, et il m'a été très difficile de mettre la main, dans les archives publiques, sur des listes de caisses de compensation et sur des données chiffrées à leur propos⁶¹. L'état des archives ne fait que refléter le rapport de force politique entre les caisses de compensation et l'administration fédérale, les premières faisant tout pour limiter l'influence de la seconde. À l'inverse de cette dispersion des pouvoirs entre les différents pôles du champ étatique, un acteur unique joue un rôle continu dans l'histoire des caisses de compensation sur l'ensemble de la période : l'UCAPS. Il s'agit du seul fonds d'archives qui permette de suivre l'histoire des caisses depuis leur origine, ce qui témoigne de la marque profonde que cette association, fondée pour représenter les milieux patronaux *en tant que patrons*, a laissée sur ce rouage souterrain de l'État social. Avant de passer à l'étude des caisses de compensation elles-mêmes, il est nécessaire de présenter cette association. Le fil rouge de ma présentation de l'UCAPS est la genèse de l'action collective patronale sur le marché du travail et dans les politiques sociales, qui constitue le prérequis à la création des caisses de compensation.

⁶¹ Au moment où ce livre paraît, de nouveaux inventaires électroniques facilitent le repérage de certains dossiers, notamment ceux qui concernent les comptes annuels et les bilans chiffrés relatifs aux caisses.

3

1908-1929 : LA GENÈSE DES ORGANISATIONS PATRONALES SUISSES

Si les autres organisations faïtières du patronat – l’USCI et l’USAM – jouent un rôle important dans le recours patronal aux caisses de compensation, c’est l’UCAPS qui est le principal moteur de leur développement. L’Union centrale s’impose progressivement, à partir de l’entre-deux-guerres, comme centre de gravité de la politique patronale, et elle fonctionne dès lors comme institution intégratrice des différents milieux patronaux helvétiques, divisés selon des lignes de démarcation régionales, sectorielles et idéologiques. C’est par l’intermédiaire de l’UCAPS que le patronat parvient à formuler des politiques qui prennent appui sur les caisses pour influencer le développement des politiques sociales. Les chapitres 4 à 7 examinent en détail l’action que mène l’UCAPS – souvent en collaboration avec les autres associations faïtières – pour défendre et imposer que les caisses patronales mettent en œuvre les politiques sociales suisses.

Les caisses de compensation sont le résultat de la capacité du patronat à organiser une action collective cohérente et durable, qui débouche sur cette forme d’autogestion par les patrons d’un pan de la politique sociale. Mon objectif dans ce chapitre est de comprendre la genèse de cette action collective. J’analyse de quelle manière l’Union centrale est parvenue à construire la capacité d’action collective des patrons dans les politiques de protection sociale dont témoignent les caisses de compensation. Cette capacité d’action collective et la capacité intégratrice de l’UCAPS ne sont bien sûr pas apparues du jour au lendemain. Elle prend racine dans le type d’associations patronales particulier que l’UCAPS réunit, les *employers’ associations*. Ce nouveau type d’associations, qui apparaît autour de 1900, se spécialise dans la représentation des intérêts patronaux dans les politiques du marché du travail, la négociation avec les syndicats ou encore les politiques sociales. Elles se différencient des *trade associations*, plus généralistes,

et fondées pour la plupart au XIX^e siècle, qui représentent les patrons dans les questions économiques telles que la fiscalité, les transports ou les politiques douanières. Une première section présente les *employers' associations* et la fondation de l'association faitière dans laquelle elles se réunissent, l'UCAPS. Erich Gruner a montré que l'objectif général des *employers' associations* au moment de leur création est de développer la capacité patronale à «*maîtriser le marché du travail*» (Gruner, 1988: 822). À mesure que l'État intervient à travers des régulations et des politiques de protection sociale, cette maîtrise exige le développement d'une action à cheval entre marché du travail et politique sociale, dont témoigne le recours aux caisses de compensation.

Le chapitre est structuré de manière chronologique. Je commence par présenter les *employers' associations* fondées au cours de la première décennie du XX^e siècle (3.1), ensuite la création de l'UCAPS en 1908 (3.2). La section 3.3 est consacrée à l'évolution de l'Union centrale entre sa fondation et 1918. Au cours de cette période, l'association se contente de coordonner la réaction aux grèves des différentes associations de branches. Si elle aide à la construction d'une certaine unité d'action entre les secteurs, l'Union centrale n'en demeure pas moins relativement faible du point de vue de la logique d'influence – elle ne participe pas à la représentation du patronat vis-à-vis de l'État – comme de son pouvoir sur les membres – elle ne parvient que très partiellement à leur imposer des actions.

La section 3.4 passe en revue le renforcement de l'Union centrale à la fin des années 1910 et au cours des années 1920. La période est marquée par la vague de grèves qui culmine dans la grève générale de novembre 1918 – moment le plus conflictuel de l'histoire suisse depuis la guerre du Sonderbund de 1847, qui avait engendré la fondation de la Suisse moderne (Jost, 2005: 187) – et par la mobilisation patronale qui s'ensuit. Les années 1920 voient également l'État développer ses interventions sur le marché du travail et dans les politiques sociales, ce qui pousse l'UCAPS à multiplier ses activités pour conserver la maîtrise patronale dans ces domaines et contrer l'extension des prérogatives publiques. Le développement des activités de l'UCAPS lui permet d'obtenir la conclusion d'une division du travail avec l'USCI en 1922, qui marque une étape importante de la reconnaissance de son rôle dans la représentation du patronat suisse. Comme on le verra, le renforcement de l'Union centrale observé dans les années 1920 n'est pas sans rappeler le passage du modèle de «*dinners-club association*» à celui de «*service association*», soit d'une plateforme qui se contente de coordonner les actions ponctuelles de ses membres à celui d'une association professionnelle capable d'une action durable (Galambos, 1966: 291).

3.1. MAÎTRISER LE MARCHÉ DU TRAVAIL : L'ÉMERGENCE DES EMPLOYERS' ASSOCIATIONS

Les historiens qui se sont penchés sur le sujet, mais également les contemporains, s'accordent à voir dans la création des *employers' associations* avant tout une réaction au mouvement ouvrier (Gerster, 1921: 39; Gruner, 1988: 814; Koller,

2009a : 64). Illustration de cette dimension réactive, une expression souvent utilisée par les contemporains désigne ces associations patronales comme des « *contrepois aux organisations de travailleurs* » (« *Gegenstück zur Arbeiterorganisation* »)⁶². Les *trade associations* ne s'occupaient de relations de travail qu'au cas par cas, laissant une grande latitude aux entreprises pour fixer les salaires et les conditions de travail⁶³. En outre, elles laissaient la lutte contre les grèves à la responsabilité des firmes individuelles, Erich Gruner allant même jusqu'à parler d'un certain amateurisme en la matière (1988 : 820). Ernst Gerster, auteur de la première étude sur les *employers' associations* en Suisse, estime ainsi que, avant la vague de grèves du début du siècle,

« les conflits étaient très peu nombreux et de portée limitée. Non seulement se développaient-ils uniquement localement, mais ils se limitaient également en général à une seule entreprise. Le conflit déclaré restait alors l'affaire de l'entreprise concernée, qui se sentait en général assez forte pour y mettre un terme elle-même, et ce même si le nombre d'ouvriers était parfois important. Les associations professionnelles existantes à l'époque se mêlaient rarement, voire jamais, des questions de grèves et de défense collective des patrons » (1921 : 19).

La situation décrite par Gerster est bouleversée de fond en comble au début du xx^e siècle. La vague de grèves des années 1900-1910 témoigne d'un niveau de mobilisation du mouvement ouvrier encore jamais atteint, qui met sérieusement en question la capacité des patrons à assurer individuellement leur domination à l'intérieur de leur entreprise. Si les *employers' associations* sont une réaction à l'activité des syndicats de salariés, il convient, avant d'aller plus loin, de présenter brièvement ces derniers en Suisse. Schématiquement, on peut distinguer les unions ouvrières locales, qui sont pour la plupart fondées à la fin du xix^e siècle, et les syndicats de branches, qui apparaissent en majeure partie au tournant du xx^e siècle. De manière progressive à partir de l'encyclique *Rerum novarum* du pape Léon XIII en 1891, qui formule la doctrine sociale de l'Église catholique, des syndicats chrétiens apparaissent également. En outre, dans certaines branches, des associations spécifiques organisent les employés (*Angestellten*)⁶⁴, catégorie construite au début du

⁶² Jahresbericht ASM 1907, p. 60.

⁶³ Le VSM introduit des recommandations non contraignantes en cas de grève en 1897. Son comité prend également position sur une série d'enjeux liés au marché du travail : règles concernant l'apprentissage en 1885, responsabilité civile en 1886, loi sur les fabriques en 1886-1887 et 1891-1892, temps de travail (notamment la journée de dix heures en 1890-1891 et la fondation d'un bureau de placement des travailleurs en 1891). Voir GERSTER (1921 : 20).

⁶⁴ On parle d'employés dans le droit des obligations depuis 1911. La notice du DHS consacrée aux employés note qu'« en règle générale, les employés travaillent plutôt dans le traitement des informations, dans les postes de surveillance et de contrôle des subalternes ou dans le secteur de la vente ». La notice situe le début d'une forte différenciation entre employés et ouvriers autour de 1918 : « À partir de 1918, des règlements d'entreprise et des conventions collectives consignèrent dans une forme assez floue ce qui distinguait les employés des ouvriers, à savoir un catalogue de privilèges : de plus longs délais de préavis, la mensualisation de la rétribution, le maintien du salaire en cas de maladie ou d'un empêchement n'impliquant pas la responsabilité de l'employé, ainsi que l'octroi de vacances. » Voir DHS, « Employés »,

xx^e siècle qui se distingue des ouvriers (*Arbeiter*) (Boillat *et al.* 2006 : 69-135 ; sur les employés, voir König *et al.*, 1985).

Ces différents types de syndicats se réunissent au niveau fédéral dans trois associations, qui fédèrent ce que Bernard Degen (1991 : 20) appelle trois sous-systèmes syndicaux distincts : l'Union syndicale suisse (USS), fondée en 1880, qui réunit les syndicats socialistes (principalement d'ouvriers mais aussi une partie des employés) ; la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, qui fait suite à la Fédération des syndicats chrétiens, fondée en 1907, qui réunit les différentes associations catholiques⁶⁵ ; et enfin la Fédération des sociétés suisses d'employés, qui regroupe au niveau fédéral les associations d'employés, qui ne sera fondée qu'en 1918. Si, comme on le verra, les associations d'employés comme les syndicats chrétiens jouent un rôle important à partir de l'entre-deux-guerres, les adversaires principaux des associations patronales au tournant du siècle sont les syndicats réunis au sein et en marge de l'USS. À ce moment-là, l'USS demeure une association relativement lâche et ce sont ses membres qui assument la part principale de l'action syndicale. Ainsi les unions ouvrières locales, qui regroupent divers syndicats de métiers à l'échelle régionale, sont les premières à engager des permanents à plein-temps à partir de la dernière décennie du XIX^e siècle (Boillat *et al.*, 2006 : 73). Ces unions locales se lancent notamment dans l'organisation de grèves générales locales (voir plus loin). Les syndicats nationaux par branche prennent cependant le pas progressivement : les typographes, qui sont organisés depuis le milieu du siècle, parviennent les premiers à organiser une grève suprarégionale en 1889. Les divers métiers de l'industrie des métaux (tourneurs, serruriers, mécaniciens, fondeurs, ferblantiers) s'unissent au sein de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux, qui devient rapidement le plus grand syndicat de Suisse, passant de 4 000 membres à la fin du XIX^e siècle à 16 000 au début de la Première Guerre mondiale. La Fédération ouvre un secrétariat en 1900 et ne compte pas moins de cinq secrétaires en 1914 (2006 : 79). Au-delà du seul cas de l'industrie du métal, de nombreux secteurs, parmi lesquels la construction, le textile, l'horlogerie, les services publics ou encore les transports voient les différents syndicats par métiers se structurer autour d'une même branche vers 1900, ce qui contribue à rendre leurs actions plus percutantes. Une certaine radicalisation idéologique est également à l'œuvre, comme en témoigne l'ajout, en 1906, dans les statuts de l'USS, qui affirme désormais se situer «*sur le terrain de la lutte des classes*» (2006 : 95).

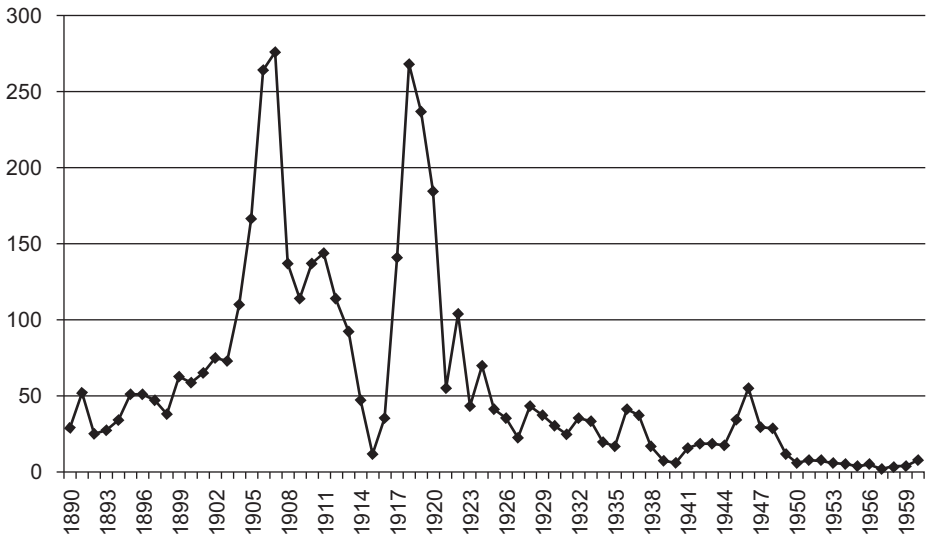
Le développement des syndicats est d'autant facilité par l'essor du travail en usine. Le nombre de travailleurs en usine passe ainsi de 135 000 en 1880 à 350 000

Mario König : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F16384.php> (consulté le 20 décembre 2014). La différenciation entre employés et travailleurs a été construite et favorisée par les associations patronales. Voir à ce propos l'introduction du livre de Mario König, Hannes Siegrist et Rudolf Vetterli (KÖNIG *et al.*, 1985 : 14-33). Sur les relations de travail des employés de banque, voir GUEX et MAZBOURI (2014).

⁶⁵ On peut y ajouter une association de moindre importance qui regroupe les syndicats protestants à partir de 1920, l'Association suisse des salariés évangéliques (BOILLAT *et al.*, 2006, page 135).

en 1914, ce qui favorise grandement l'action collective des travailleurs (2006 : 50). Sous l'effet de la professionnalisation et de la radicalisation des unions locales et des syndicats de branches, le nombre de grèves augmente graduellement à partir de 1880 et un pic est atteint entre 1905 et 1907 (voir le graphique 1, plus loin, et le tableau 10, en annexe). Comme l'illustre le graphique suivant, ce nombre passe en effet de 29 en 1890, à 75 en 1902 pour culminer à 276 en 1907, ce qui représente le pic de la vague de grèves. Le nombre de grévistes participant à ces événements est quant à lui, aux mêmes dates, de 2 595, 26 936, et 52 777. Les années 1902 et 1907 voient, en outre, se dérouler des grèves générales locales, ce qui augmente le nombre de grévistes.

Graphique 1 : Nombre de grèves par année en Suisse (1890-1960)



Source : Hirter (1988 : 847) ; Guex et Schnyder Burghartz (2001 : 14-16) ; Flora *et al.* (1987 : 748) ; ainsi que Historical Statistics of Switzerland Online, <http://www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php>, tableau : V.21. Voir le tableau 10 en annexe pour plus de précisions.

Hormis leur nombre grandissant, ces grèves tendent à prendre d'un point de vue qualitatif une forme plus menaçante pour les patrons, dans la mesure où elles se transforment en « *tribune des revendications ouvrières* » (Hirter, 1988 : 1002). Elles sont souvent accompagnées de manifestations, organisées par les syndicats et le parti socialiste (Koller, 2007). Les grèves sont aussi le théâtre d'échauffourées et se soldent de plus en plus souvent à partir de 1900 par l'intervention de l'armée. Elles amènent des victoires pour le mouvement syndical. Les analyses de Hans Hirter suggèrent que les trois quarts des grèves de la période 1880-1914 conduisent à un succès total ou relatif des travailleurs. En outre, Hirter mentionne une forte

variabilité entre les années : 1906 marquant un sommet avec 86,8% de réussites des travailleurs (Hirter, 1988 : 952). Une évolution particulièrement menaçante pour les patrons est le phénomène de la grève générale (Gautschi, 1966 : 13-27 ; Boillat, *et al.*, 2006 : 62-67). Bien qu'il soit difficile de mettre une barrière étanche entre une grève dans une entreprise ou une branche – qui peut fortement perturber toute une ville ou une région – et une grève générale, Hirter considère qu'aucune grève générale n'a lieu entre 1880 et 1901. La première a lieu en 1902 à Genève. D'autres suivent en 1906 et en 1907 (Hirter, 1988 : 847 ; voir aussi Degen, 2012b)⁶⁶.

Le durcissement des fronts au niveau des grèves est accompagné d'une évolution plus large, qui contribue au développement du sentiment de vivre un état de siège éprouvé par les patrons au tournant du siècle. Christian Koller montre par exemple de quelle manière le mouvement ouvrier se saisit de l'arme des grandes manifestations publiques à cette époque. À partir du cas de Zurich, il parle pour les années 1880-1920 d'une «*ère de monopole du mouvement social-démocrate sur les politiques de la rue*» au cours de laquelle les organisateurs des grandes manifestations ouvrières «*voulaient impressionner le public en donnant à voir le défilé discipliné des masses prolétariennes*» (Koller, 2007 : 198 et 199). Le pic de cette mobilisation est atteint au cours de la vague de grèves des premières années du xx^e siècle. Il observe dans le développement des grandes manifestations à l'occasion du premier mai, dès les années 1890, une volonté ouvrière d'occuper symboliquement l'espace bourgeois, notamment par le choix du parcours qui empruntait la grande rue des banques (la *Bahnhofstrasse* et la *Paradeplatz*), et qui passait devant les bâtiments de la police et de l'armée. Les grandes manifestations ouvrières ne se cantonnent cependant pas au premier mai. Koller mentionne – toujours à Zurich – des manifestations de soutien à des grèves réunissant jusqu'à 10 000 participants en 1906, alors que la ville comptait environ 100 000 habitants (2007 : 201-202). Selon Koller,

«le succès des manifestations socialistes réside plutôt dans la capacité à traduire les concepts abstraits de classe et de lutte des classes en des termes concrets, en institutionnalisant et en ritualisant une forme de politique du corps collectif» («collective body politics») (2007 : 210-211).

Plus que les grèves et les manifestations, c'est une «*culture de grève*» (2009a) – faite d'événements publics très divers, de pétitions, de boycotts d'entreprises, d'organisation de piquets de grèves, de grèves générales – qui émerge et contribue à l'accentuation du conflit de classe. C'est ainsi en 1906, point culminant de la vague de grèves, que la construction du *Volkshaus* de Zurich est lancée pour être achevée

⁶⁶ On peut citer les grèves générales locales de Genève (1902 et 1907), Neuchâtel (1906), Vevey, Lausanne, Montreux et Hochdorf (1907), Arosa (1910), Zurich (1912 et 1919) et Bâle (1919).

en 1910 (2007 : 200). Cette culture est également marquée par le développement d'un discours qui valorise et promeut l'action commune et disciplinée des travailleurs, mobilisant des références guerrières faisant penser à l'organisation des travailleurs comme à celle d'une armée (Koller, 2009a : 529-530).

C'est en réaction à cette radicalisation du mouvement ouvrier que les *employers' associations* sont fondées et qu'elles se réunissent dans l'UCAPS. La fondation des *employers' associations* ne se fait cependant pas dans un vide d'associations. La plus ancienne association faïtière, l'USCI, aussi appelée Vorort, du nom de son organe dirigeant, existe depuis 1870. Comme son nom l'indique, elle regroupe les milieux du commerce et de l'industrie, essentiellement orientés vers l'exportation. L'autre association faïtière est l'USAM, fondée en 1879. L'USAM regroupe les petits patrons et les indépendants, que l'on désigne en allemand par le terme de *Gewerbe*, traduit en français par « arts et métiers », orientés vers le marché intérieur. Les deux associations sont fondées à l'initiative d'organisations régionales, qui recoupent un croisement d'intérêts régionaux et sectoriels, dans le but de défendre au niveau fédéral leurs intérêts économiques face aux interventions de plus en plus importantes de l'État, notamment dans le domaine douanier (Gruner, 1956 : 31-38 ; Humair, 2004 : 318-327 et 440-448 ; 2012). Contrairement à l'UCAPS, ces deux associations bénéficient d'une subvention fédérale dès 1882 pour l'USCI, dès 1886 pour l'USAM. L'USCI et l'USAM reçoivent ces subventions en échange de prestations fournies à la Confédération, notamment des statistiques. Au moment où les *employers' associations* sont fondées, vers 1908, l'USCI regroupe 57 sections, dont environ la moitié d'associations de branches (l'autre moitié d'associations locales), et son Vorort est au bénéfice d'une influence majeure dans les politiques économiques de l'État.

Malgré son influence plus limitée (Humair, 2012 : 141), l'USAM compte en 1910, 176 associations membres : 103 sociétés locales, 15 unions cantonales d'arts et métiers et 45 associations de branches (Gutersohn, 1954 : 24). À l'exception de la SSE (voir plus loin), les deux associations faïtières du patronat comptent parmi leurs membres la quasi-totalité des associations patronales de l'époque.

La première décennie du xx^e siècle voit donc apparaître un nouveau type d'associations. À la différence de ses deux aînées et de l'USP, elles ne revendiquent pas la représentation d'un groupe particulier, comme le fait l'USCI avec *le commerce et l'industrie* et l'USAM avec *les arts et métiers*. Elles ambitionnent en revanche de représenter le patronat dans une *forme d'action collective* encore inédite, spécifiquement destinée à la lutte coordonnée contre le mouvement ouvrier. Comme l'écrit l'historien Luca Lanzalaco, outre le choix entre action individuelle et action collective,

« [Les capitalistes] peuvent agir soit en tant qu'employeurs – lorsqu'ils interagissent sur le marché du travail avec les employés et les syndicats – soit en

tant que producteurs (ou hommes d'affaires) – dans leurs relations sur les marchés des produits et des capitaux avec les clients, les fournisseurs, les politiciens ou d'autres dirigeants d'entreprises» (Lanzalaco, 2008 : 294).

De cette opposition émergent les concepts d'*employers' associations* (qui représentent les patrons dans les questions sociales et patronales) d'une part, et de *trade associations* (qui représentent les patrons dans les questions économiques) d'autre part. La littérature germanophone utilise pour ces mêmes catégories les concepts d'*Arbeitgeberverbände* ou de *Kampforganisationen* pour désigner les *employers' associations* (Gertser, 1921), d'une part, à distinguer des *Wirtschaftsverbände*, *Beruf*, ou *Fachverbände* d'autre part. Cette division des tâches entre associations spécialisées n'est pas observable dans tous les pays ni, à l'intérieur même des pays, dans tous les secteurs ou régions, et encore moins à toutes les époques (Lanzalaco, 2008). Des associations généralistes représentent ainsi dans bien des cas les intérêts de leurs membres sur ces deux plans au sein de la même organisation, comme c'est le cas de la Confédération générale de la production française (Druelle-Korn, 2010) ou la Confindustria italienne. Outre la Suisse, cette représentation «duale» des intérêts des patrons (*trade* contre *employers*) se manifeste en Allemagne, avec la classique division entre BDI (anciennement *Zentralverband der Deutschen Industriellen*) et BDA (anciennement *Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände*), et en Suède avec la division entre le *Sveriges Industriforbund* et le *Svenska Arbetsgivareföreningen*.

De plus, on considère généralement que les *trade associations* sont la manifestation contemporaine d'une réalité très ancienne, celle des corporations. Ces dernières, par les régulations multiples qu'elles mettaient en place, incluaient la question de la main-d'œuvre dans leur action générale de régulation économique (Gruner, 1956 : 12-15). Des institutions comme les chambres de commerce – Directoires commerciaux dans les cantons suisses alémaniques – prolongent l'organisation des milieux commerçants et industriels au cours du XIX^e siècle. Les *trade associations* de branches apparaissent quant à elles surtout dans le dernier tiers du XIX^e siècle, en général pour offrir aux secteurs économiques le moyen d'être représentés dans les grandes associations faitières – USCI, USAM et USP – alors que l'État intensifie son action économique.

Les *employers' associations*, sont, en revanche, fondées dans un laps de temps très court pendant la première décennie du XX^e siècle. Le secteur de la construction de machines, bientôt rejoint par celui de la métallurgie, est le premier à mettre sur pied une *employers' association* spécifique : l'ASM, le «*prototype de l'association patronale*» (Koller, 2009a : 64). L'ASM est de loin l'association patronale la plus puissante et elle dispose des moyens financiers les plus importants. Son action est de plus facilitée par le fait qu'elle réunit relativement peu d'entreprises, mais de très grande taille. Sa représentativité est également très forte, même si la dimension régionale de l'organisation des entreprises reste importante, comme le montre

la fondation en 1906 de l'UIM, à Genève, qui fait concurrence à l'ASM dans ce canton. La création de l'ASM témoigne de la profonde continuité entre les *trade* et les *employers' associations*. Un petit groupe de personnes, à trente ans de distance, fondent la *trade association* – le Verein schweizerischer Maschinenindustrieller (VSM) – en 1883 et l'ASM en 1905 : Peter-Emil Huber-Werdmüller, Heinrich Sulzer-Steiner et Gustave Naville, trois des sept fondateurs du VSM, sont ainsi président, vice-président et trésorier de l'ASM en 1905⁶⁷. Ce groupe, dont font également partie Walter Boveri et son cousin Fritz Funk (Ginalski, 2015 : 135), ainsi qu'Eduard Sulzer-Ziegler dès 1906 (qui remplace son frère Heinrich Sulzer-Steiner après son décès) sont les inspirateurs principaux de l'action des entreprises de la branche. Le VSM et l'ASM sont ainsi le résultat de l'action concertée des entreprises les plus importantes de l'industrie des machines et des patrons qui les dirigent.

La même initiative est prise par la SSE, qui, bien que fondée en 1897, se réorganise fondamentalement en 1905. L'année suivante, c'est au tour de l'industrie textile de s'organiser en *employers' association*, par l'intermédiaire du Verband der Arbeitgeber der Textilindustrie (VATI). Ces secteurs sont bientôt imités par d'autres, et ils créent, en 1908, l'UCAPS pour coordonner leur action (voir la section suivante sur ce sujet). Même si ces nouvelles associations sont issues de leurs aînées les *trade associations* – la fondation de l'ASM est décidée par le comité du VSM –, leur existence change significativement le paysage de l'action collective patronale. Gruner parle à ce propos d'un « *changement de climat* » (1988 : 820). Il s'agit, pour les patrons, d'organiser leur défense collective contre les syndicats de façon à opposer à ces derniers un « front uni ». Le syndicaliste Robert Grimm écrit en 1909 qu'« *on ne peut pas nier que les conditions de lutte ont changé par suite de l'avènement des fédérations patronales modernes* ». Pour le leader socialiste,

*« les temps où les syndicats pouvaient faucher un établissement après l'autre sont passés pour toujours. Chaque atteinte portée à un établissement est considérée comme une déclaration de guerre à l'ensemble du patronat. Immédiatement, la fédération patronale met tout en jeu pour réprimer ou pour rendre inefficace n'importe quelle grève. »*⁶⁸

Les nouvelles associations mettent en place des caisses de grèves pour soutenir un patron touché par une grève, tiennent des listes noires et des registres d'ouvriers à boycotter, et mènent une lutte déterminée contre les syndicats. En contrepartie de ces

⁶⁷ Voir la plaquette rédigée par B. Lincke, « Zum 50-Jährigen Bestehen des Vereins Schweizerischer Maschinen-Industrieller 1883-1933 », Effingerhof AG Brugg, p. 11. On trouve la distribution des postes au sein du Vorstand de l'ASM dans AASM, Ausschuss n° 1, 27 décembre 1905, p. 3.

⁶⁸ GRIMM R. (1909), *La lutte des fédérations patronales en Suisse contre les syndicats ouvriers* (traduit de l'allemand et publié par le comité central de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux), Berne : Imprimerie de l'Union, p. 57. La citation précédente se trouve à la page 60.

mesures d'aide, les entreprises qui adhèrent à ces associations s'engagent à suivre des directives strictes en matière de règlements d'usine, de durée du travail, de salaire, d'engagement du personnel, de prestations sociales diverses telles que les vacances ou le travail de nuit.

Les *employers' associations* sont créées pour faire face aux grèves et il est souvent possible de lier leur fondation à une grève (ou à une vague de grèves) particulière. Les grèves très dures en Suisse romande, à Bâle, à Berne, à Zurich et à Rorschach au cours de l'année 1905 donnèrent l'impulsion à la fondation de cette nouvelle forme d'organisations (Gerster, 1921: 36; Koller, 2009a: 64). C'est ce dernier exemple qui donne l'impulsion à la fondation de l'ASM (Habersaat-Ory, 1988: 1066-1067). Il faut cependant souligner que l'année 1905 voit de très nombreux conflits, dont la grève saint-galloise n'est qu'une des manifestations⁶⁹. La grève de Rorschach est toutefois particulièrement dure, et pas seulement car l'armée occupe la ville pendant une dizaine de jours. Elle donne également lieu à des pressions des membres du Vorstand du VSM sur l'entreprise Amstutz, Levin & Co, théâtre de la grève, pour que cette dernière refuse le dialogue avec les représentants syndicaux et rejette en bloc leur demande de conclure un contrat collectif de travail. Elle figure donc parmi les premières grèves durant lesquelles les patrons combattent solidairement. Pour assurer la solidarité patronale, le VSM met en place un fonds de grève destiné à indemniser l'entreprise qui mène ce combat au nom de l'ensemble des membres. Pour cette raison, l'entreprise reçoit en décembre 1905 une indemnité de 5 000 francs suisses comme compensation des dommages subis⁷⁰. La façon dont le VSM est organisé apparaît cependant insatisfaisante pour mener une lutte coordonnée contre les syndicats. Comme l'explique le directeur de la firme zurichoise Escher Wyss & C^{ie}, Heinrich Zölly, si une firme accepte de suivre les recommandations de l'association patronale et refuse de négocier avec un syndicat, elle prend de gros risques. Elle doit donc être sûre qu'elle obtiendra en retour l'aide des autres entreprises de la branche. Son collègue Adolf Bühler estime que «*si nous voulons affronter le syndicat des métallurgistes, nous devons réformer l'organisation plutôt molle de notre association et nous tenir les coudes d'une tout autre manière que jusqu'à présent*»⁷¹.

Une commission spéciale est chargée d'examiner la réaction que doit apporter le patronat. Le Vorstand du VSM estime que le seul moyen de contrer la vague de grèves initiée par le syndicat du métal, ancêtre de la FOMH, consiste à fonder une seconde association spécifiquement conçue pour s'opposer au mouvement ouvrier. Gustave Naville, futur membre du comité de l'ASM et futur président de l'UCAPS,

⁶⁹ Voir à ce propos le rapport de l'avocat Hermann Meyer, «*Die Arbeiterbewegung in der schweizerischen Maschinen-Industrie im Jahre 1905*», Albert Müllers' Verlag, 1906. Ce rapport est une commande du VSM et fait partie des préparatifs à la fondation de l'ASM. Hermann Meyer est ainsi engagé comme secrétaire de la nouvelle association.

⁷⁰ Archives du VSM (AVSM), Vorstand n° 106, 8 décembre 1905, p. 5.

⁷¹ AVSM, Vorstand n° 100, 20 avril 1905, p. 8. La citation de Zölly se trouve à la page 7. Traduit de l'allemand.

est un des principaux promoteurs de la fondation d'une nouvelle association, à laquelle les membres du VSM pourraient adhérer pour organiser une défense systématique contre les grèves. Naville se rend en automne 1905 à Munich, à Berlin et à Nuremberg pour y étudier les *employers' associations* allemandes. Il estime que le VSM est trop dépendant de la bonne volonté des membres, et qu'il est donc incapable d'assurer l'unité d'action requise à la lutte contre le mouvement ouvrier. Il préconise de n'accepter dans la future association que les entreprises qui acceptent de se soumettre aux directives strictes qui seront formulées par le Vorstand⁷². Le voyage de Naville illustre l'importance de la dimension transnationale de la création des *employers' associations*. Après la grève de *Crimmitschau* en Allemagne (Knips, 1996 : 160-183 ; Schroeder, 2010) qui dure d'août 1903 à janvier 1904, nombre d'*employers' associations* sont fondées en Allemagne et ce sont ces associations qui sont utilisées comme modèle pour la création des organisations suisses (Gerster, 1921 : 41). Ces liens entre la Suisse et l'Allemagne sont également personnels, comme le montre l'amitié qui lie Eduard Sulzer-Ziegler, membre du comité du VSM, au secrétaire du Centralverband Deutscher Industrieller, cheville ouvrière du mouvement patronal allemand, Alexander Tille (Gruner, 1988 : 817).

Différents moyens de lutte sont mis en place par les *employers' associations* dans le but de limiter les grèves, ces dernières étant considérées comme particulièrement nuisibles dans leur dimension économique (arrêt de la production), mais aussi dans leur dimension politique et sociale (moyen de lutte collective des travailleurs contre l'ordre social établi). À cet égard, on peut distinguer les moyens de lutte contre les syndicats, des mesures de discipline sur les patrons eux-mêmes et enfin des mesures de luttes politiques.

3.1.1. Les mesures de lutte anti-syndicale

Les premières cibles des associations patronales sont les syndicats et la gauche. Les premiers concernés ne s'y trompent pas : «notre pire ennemi», écrit la *Arbeiterstimme*, journal du Parti socialiste et de l'USS, en novembre 1906 (cité par Gruner, 1988 : 823). Les nouvelles associations systématisent un ensemble de pratiques répressives qui existaient ici et là dans les *trade associations*. Elles tiennent des registres des travailleurs pour quadriller le mouvement ouvrier et publient des listes noires d'ouvriers à ne pas engager. Ces listes, dressées au moment des grèves pour indiquer aux autres entreprises de ne pas employer les ouvriers grévistes, sont largement diffusées, y compris à l'étranger. Le fait de se trouver sur une de ces listes peut s'avérer extrêmement pénalisant, d'autant plus que les mesures de boycott s'étendent souvent à la famille des ouvriers. Les listes sont cependant moins fiables que les fichiers. Un des grands objectifs des associations patronales est donc la mise en place de bureaux de placement pour les travailleurs. Inspirés de ceux de

⁷² AVSM, Vorstand n° 105, 17 novembre 1905, p. 10.

certaines associations patronales allemandes, ces bureaux ont un double avantage. Ils fluidifient le marché du travail, mettant en relation offre et demande de travail selon des catégories standardisées, et facilitent ainsi la recherche de la main-d'œuvre qualifiée souhaitée. Ils permettent surtout de surveiller les travailleurs, chaque ouvrier devant disposer d'une fiche à jour tenue par l'association patronale pour être engagé. Ces mesures de contrôles sont un succès : Peter-Emil Huber-Werdmüller se félicite ainsi en 1909 face au Vorstand de l'ASM que l'association ait établi « *un très bon contrôle sur les ouvriers* »⁷³.

Les organisations patronales organisent également la poursuite judiciaire systématique des syndicats ou des travailleurs individuels, dès qu'une opportunité se présente, ce qui met à mal les finances des syndicats et porte parfois des coups très durs aux travailleurs. Elles conduisent aussi des lock-out. S'ils demeurent nettement moins nombreux que les grèves (un lock-out pour dix grèves environ), ils n'en sont pas pour autant exceptionnels. En excluant les lock-out consécutifs à une grève, Hans Hirter compte entre 1880 et 1914 une trentaine de lock-out dans le secteur textile, autant dans l'industrie du bois, 22 dans la construction ou encore 21 dans l'industrie des machines et du métal (1988 : 967). Les associations facilitent en outre l'échange de briseurs de grève (Gruner, 1988 : 829-836). La mesure qui reste cependant la plus emblématique des associations patronales est la mise en place des caisses de grèves. Elles permettent d'indemniser les patrons en cas de grève et de les aider à résister aux difficultés économiques découlant d'un conflit du travail. Ces caisses sont largement dotées. L'ASM accumule un million de francs dès 1911⁷⁴, puis deux millions quelques années plus tard. Dans le même but, les associations patronales font inclure des clauses de grève dans les contrats commerciaux, qui protègent l'entreprise contre les retards dus aux grèves. Cette clause stipule que « *si une grève, un lock-out, un boycott ou une mise à l'index, soit dans les propres ateliers du contractant, soit dans ceux de ses principaux fournisseurs, l'empêche d'observer le délai de livraison, ce délai sera prolongé en proportion* »⁷⁵. L'application de cette protection n'est cependant pas automatique et dépend du jugement du Vorstand de l'ASM qui détermine si « *le fournisseur prouve qu'il a fait ce qu'on pouvait, en raison des circonstances, raisonnablement attendre de lui pour éviter ces interruptions* »⁷⁶. Le risque financier encouru lors d'une grève est réduit de manière drastique, mais cela uniquement si le Vorstand appuie l'entreprise et considère son comportement comme légitime. Ce mécanisme assure donc que les entreprises membres se soumettent aux règlements et directives de l'ASM si elles veulent être couvertes en cas de grève. Cela nous amène à examiner une deuxième série de contraintes, celles qui portent sur les entreprises elles-mêmes.

⁷³ AASM, Vorstand n° 34, 16 janvier 1909, p. 7. Traduit de l'allemand. Huber-Werdmüller est président du VSM de 1883 à 1915, ainsi que de l'ASM de 1905 à 1915.

⁷⁴ AASM, Ausschuss n° 18, 10 juin 1911, p. 4.

⁷⁵ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1906-1915, circulaire intitulée « Streikklausel », 12 novembre 1912, p. 1. Traduit de l'allemand.

⁷⁶ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 »..., Traduit de l'allemand.

3.1.2. Les mesures de contrainte sur les entreprises

Afin d'organiser la lutte contre les syndicats, outre les mesures répressives à l'encontre des travailleurs, les organisations patronales mettent en place des mesures contraignantes pour les entreprises (Gerster, 1921 : 117-118). Pour illustrer ce point, il est utile de revenir sur la différence entre *trade* et *employers' associations*. Il apparaît clairement que les *employers' associations* sont de très loin plus contraignantes que les *trade associations* (si l'on exclut les cartels, parfois organisés par les associations). Premier élément : leur cotisation est beaucoup plus élevée. La cotisation à l'ASM (*employers' association*) s'élève à 0,5% des salaires versés, contre cinq fois moins au VSM (*trade association*). De plus, alors que le VSM cherche simplement à « s'occuper de la défense et des besoins des intérêts généraux de l'industrie suisse des machines », l'ASM vise « la défense des intérêts de ses membres en tant que patrons » par « une façon uniforme de traiter et de régler les questions relatives au rapport entre patrons, employés, ouvriers et apprentis »⁷⁷. L'adhésion à cette « association de soutien mutuel en cas de grève »⁷⁸ implique une soumission aux décisions des organes dirigeants de l'association. Une telle soumission n'est nullement prévue dans les *trade associations*. Pour être indemnisée en cas de grève, une entreprise doit ainsi avoir respecté les directives et règlements et se conformer aux directives du Vorstand ; il s'agit donc d'entretenir la discipline. Les membres s'engagent à régler sur une base commune les questions de salaires, de temps de travail, d'engagement de personnel, de règlements de fabrique, d'organisation de commissions d'entreprises, de conditions de travail des apprentis, de contrats avec les travailleurs, mais aussi à coordonner leurs actions dans les domaines du droit du travail et de la politique sociale. Le règlement principal, que tout membre doit accepter, exclut aussi les conventions collectives de travail. Il est par ailleurs interdit aux membres de changer le règlement de fabrique que leur fournit l'ASM. Les membres s'engagent, dès les premières difficultés entre une entreprise et ses travailleurs, à n'agir qu'avec l'accord et en collaboration avec le Vorstand de l'ASM, et cela jusqu'à la fin du processus, confiant la direction des conflits de travail à l'association et laissant ainsi dans les mains d'autres patrons la conduite de cette dimension essentielle de leur entreprise. L'existence de ces mesures contraignantes pour les patrons témoigne de l'objectif des associations patronales : unifier les comportements des entreprises. Robert Grimm note en 1909 qu'

« à l'encontre des syndicats ouvriers, qui s'efforcent d'établir une limite maximale pour la durée du travail et une base minimale pour les salaires, les organisations patronales ont la tendance d'établir une durée minimale de la journée de travail et une limite maximale des salaires ».

⁷⁷ Article 2 des statuts de l'ASM, d'après la traduction qu'en donne BILLETER (1985 : 226).

⁷⁸ AVSM, Vorstand n° 101, 26 mai 1905, p. 5. Traduit de l'allemand.

Le leader socialiste ajoute que la lutte menée par les associations patronales contre les patrons qui manquent de solidarité est «*aussi brutale que celle qu'ils soutiennent contre la classe ouvrière*»⁷⁹. Pourquoi un tel objectif? Selon Sulzer-Ziegler, qui qualifie ces mesures de «dures» mais «nécessaires», l'expérience montre que quand une entreprise accorde certaines concessions, elles sont immédiatement présentées sous forme de revendication dans les autres firmes de la branche⁸⁰. L'objectif poursuivi par les *employers' associations* est donc de limiter ces concessions ponctuelles et d'empêcher par là que les syndicats ne prennent appui sur les concessions obtenues dans une entreprise pour les réclamer dans les autres. Cette situation est particulièrement dangereuse en cas de grève, au cours de laquelle un patron mis sous pression peut être contraint de céder à certaines revendications. Un point essentiel dans la constitution de l'ASM veut qu'en cas de conflit chez un membre, l'association patronale et non l'entreprise soit à la manœuvre face aux revendications syndicales. Comme l'explique Sulzer-Ziegler,

*«nous souhaitons que, s'il doit y avoir des négociations, celles-ci se déroulent uniquement d'organisation à organisation, et qu'un membre individuel de notre association ne se trouve en aucun cas seul face au syndicat. Ceci est exclu, et ce principe est l'alpha et l'oméga de notre association»*⁸¹.

Il faut également noter que cette volonté d'action commune vise également à niveler la concurrence sur le marché du travail entre les entreprises de la branche (Gertser, 1921 : 100). L'ASM, contrairement au VSM, se dote ainsi de deux comités : un comité large, appelé Ausschuss, et un comité restreint, appelé Vorstand. Le Vorstand, composé de sept membres à l'origine, a notamment la responsabilité d'assurer la direction des conflits et des grèves. Il est conçu pour pouvoir être rassemblé rapidement. Toutes les entreprises affiliées au VSM n'étaient pas prêtes à se soumettre à une telle délégation de compétence à leur association. C'est pour cela qu'une association distincte est créée en 1905, à laquelle les membres du VSM sont invités à adhérer, mais sans obligation. Signe des contraintes nombreuses qui pèsent sur les firmes membres de l'ASM, en 1905, un tiers environ des membres du VSM refusent de s'affilier à la nouvelle association⁸².

3.1.3. Les mesures de lutte politique

Aux mesures antisyndicales et à celles visant à discipliner les patrons s'ajoute la lutte politique. Cette lutte prend différentes formes : les actions menées pour

⁷⁹ GRIMM R. (1909), *La lutte des fédérations patronales en Suisse contre les syndicats ouvriers*. Traduit de l'allemand et publié par le comité central de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux, Berne : Imprimerie de l'Union, p. 49.

⁸⁰ «Ueber Arbeitgeber-Verbände», *Vortrag (nach Stenogramm) von Nationalrat Ed. Sulzer-Ziegler im Industrie-Verein der Stadt St. Gallen*, Montag den 14. Februar 1910. Reproduit dans *Jahresbericht ASM 1910*, p. 73.

⁸¹ «Ueber Arbeitgeber-Verbände»..., p. 75. Traduit de l'allemand.

⁸² AVSM, Vorstand n° 105, 17 novembre 1905, p. 14.

influencer les autorités en sont un aspect. Comme on va le voir plus bas, ce type d'activités des *employers' associations* prend de plus en plus d'importance. Avant la Première Guerre mondiale, l'intervention de l'État en matière de marché du travail et de politique sociale demeure modeste. L'ASM n'en exerce pas moins une influence sur les quelques domaines dans lesquels l'État intervient. Ainsi, elle organise dès 1909 des réunions dans le but de coordonner les interventions du secteur vis-à-vis de la loi sur les fabriques alors en cours de révision⁸³. Au tournant du siècle, les *employers' associations* agissent cependant surtout sur le comportement des autorités vis-à-vis des grèves. Christian Koller documente le rôle des autorités dans les grèves du début du siècle. Avec l'avènement des grèves de masse, l'attitude des autorités communales, cantonales et fédérales à travers les instances de conciliation mises en place par les communes et les cantons pour arbitrer les conflits devient très importante (Koller, 2009a : 179). Très nombreuses sont en effet les grèves à l'occasion desquelles la puissance publique intervient par des moyens de répression pour maintenir l'ordre et briser ces mouvements (Gruner, 1988 : 986-995). L'attitude de l'État est également cruciale sur la question de l'interdiction des piquets de grève, de la conciliation publique en cas de conflit, des briseurs de grève, ou encore de l'attribution des contrats publics. Ce dernier point est particulièrement important dans le secteur de la construction, où les conditions liées à l'attribution des contrats peuvent constituer un moyen de pression à la disposition des autorités pour influencer le comportement des entreprises⁸⁴. Comme mentionné plus haut, ce phénomène devient plus inquiétant à mesure que des élus socialistes accèdent à des postes exécutifs, notamment communaux.

La lutte politique que leurs promoteurs entendent faire mener aux *employers' associations* va cependant plus loin. Pour Eduard Sulzer-Ziegler, que l'historien Erich Gruner qualifie de « *spiritus rector* » (Gruner, 1988 : 821 ; voir aussi Jost, 1992a : 57) du patronat de l'époque, ces organisations patronales ont bien sûr pour objectif de contrer le mouvement syndical. Elles doivent cependant aussi, selon lui, lutter contre la théorie marxiste qui « *a déclaré la guerre à l'ordre social actuel, au capitalisme en général et [à] l'entreprenariat en particulier* »⁸⁵.

⁸³ AASM, « Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen », « Protokoll einer Konferenz betreffend Revision des Fabrikgesetzes », 22 septembre 1909.

⁸⁴ En mars 1907, au cours d'une réunion pour préparer la fondation de l'UCAPS, Otto Von Tobel, représentant de la SSE, se plaint ainsi de l'attitude, selon lui partielle, du responsable des constructions publiques de la ville de Zurich (Bausekretär), Balziger. Il serait, selon Von Tobel, intervenu auprès d'une entreprise pour lui garantir que la ville lui confierait des contrats si elle acceptait certaines revendications syndicales. AASM, « Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen », « Protokoll einer Konferenz vom Vertretern des Schweiz. Baumeister-Verband, Verbandes der Arbeitgeber der Textilindustrie, Schweiz. Schlossermeisterverbandes, Arbeitgeberverbandes schweizerischer Maschinenindustrieller », 28 mars 1907, p. 3-4.

⁸⁵ « Ueber Arbeitgeber-Verbände », *Vortrag (nach Stenogramm) von Nationalrat Ed. Sulzer-Ziegler im Industrie-Verein der Stadt St. Gallen*, Montag den 14. Februar 1910. Reproduit dans *Jahresbericht ASM 1910*, p. 61. Traduit de l'allemand.

Pour l'industriel de Winterthour, il en va de la survie de l'entreprise privée et du patronat en tant que tel dans l'ordre sociétal actuel, Il ajoute: «*le combat contre l'entreprenariat, dont la théorie socialiste a fait son cheval de bataille, est une monstruosité, un non-sens, et nous devons faire en sorte, avec nos organisations patronales, de faire cesser ce combat, de le rendre vain.*»⁸⁶

Il apparaît que malgré l'intervention très fréquente de la troupe dans les grèves, qui témoigne, selon Gruner, de l'alliance intime entre l'État et le patronat au cours des deux décennies qui précèdent la Première Guerre mondiale (Gruner, 1988: 813)⁸⁷, les actions répressives de l'État sont de moins en moins considérées comme suffisantes par les patrons. Un élément renforçant leurs doutes est la présence de socialistes dans les gouvernements des villes (par exemple à Winterthour): elle leur fait craindre un manque de fiabilité des autorités en cas de confrontation sérieuse. Cette atmosphère de guerre civile (Steinmann, 1958: 28-29; Gruner, 1988: 813-814) donne à une partie du patronat le sentiment qu'il est devenu nécessaire de fonder des associations spécifiques pour sauvegarder «*l'ordre social*»⁸⁸. Cette affirmation n'est pas sans rappeler le «*besoin d'ordre*» (Jost, 1992a: 12) qu'identifie Hans Ulrich Jost dans l'«*avant-garde réactionnaire*», ce courant porteur d'une nouvelle droite issue de la double réaction contre le libéralisme et contre le socialisme. Selon Jost, elle se caractérise par un imaginaire d'Ancien Régime, aristocratique, baigné de mythes patriotiques, d'héroïsme guerrier, d'autorité religieuse et de xénophobie⁸⁹, de nationalisme, d'antiparlementarisme, d'antidémocratie, d'antiféminisme et d'antisocialisme. Comme le note Jost, «*si le XIX^e siècle naviguait sous le pavillon du libéralisme, de l'industrie et du capitalisme, [...] le XX^e siècle est fortement imprégné de la parole séduisante du besoin de l'ordre*» (1992a: 144). Pour l'historien, Eduard Sulzer-Ziegler et l'industriel Eduard Bally, deux des ténors du mouvement patronal, font partie de cette mouvance (1992a: 57), qui mêle valeurs d'Ancien Régime et modernité politique, les nouvelles associations patronales mobilisant les instruments modernes d'organisation et de communication. Les *employers' associations* combinent en effet l'imaginaire réactionnaire et les moyens modernes de mobilisation, comme la presse, les manifestations publiques, les associations populaires ou culturelles. Sulzer-Ziegler est ainsi propriétaire d'un journal – la *Neues*

⁸⁶ «*Ueber Arbeitgeber-Verbände*»..., p. 80. Traduit de l'allemand.

⁸⁷ Gerster cite les exemples suivants qui ont impliqué l'envoi de la troupe: grève au tunnel du Simplon en 1901, grève des employés de tram de Genève (qui débouche sur la grève générale genevoise) en 1902, grève des maçons à Bâle en 1903, grève du tunnel de Ricken en 1904, grève dans l'industrie des machines à Rorschach en 1905 (GERSTER, 1921: 36).

⁸⁸ L'expression est attribuée à Peter-Emil Huber-Werdmüller. Il s'exprime ainsi à l'occasion de l'Assemblée des délégués du VSM du 1^{er} juillet 1905. Cité dans AASM, «*Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2*», 1937, annexe à la séance du Vorstand du 17 décembre 1936, «*Verschmelzung von Verein und Verband*», p. 2. Traduit de l'allemand.

⁸⁹ Sur la xénophobie, de manière emblématique, Eduard Bally et Eduard Sulzer-Ziegler décrivent devant le Parlement la grève de Rorschach de 1905 (qui donne l'impulsion à la création de l'ASM) comme ayant été fomentée depuis Berlin, dans le but de tirer profit du sentiment nationaliste suisse (HABERSAAT-ORY, 1988: 1067). Voir aussi KOLLER (2012).

Winterthurer Tagblatt – avec lequel il mène sa lutte antisocialiste. Jost écrit ainsi que grâce à cette avant-garde, « *le conservatisme helvétique est indéniablement sorti de son état d'inertie* » (1992a : 44). La fondation des associations patronales n'y est pas étrangère.

Les patrons les plus actifs au sein des *employers' associations* ne se contentent pas d'en fonder au niveau des branches. Ils favorisent aussi l'apparition d'une nouvelle association faïtière : l'UCAPS.

3.2. CENTRALISER L'ACTION DES PATRONS : LA FONDATION DE L'UNION CENTRALE EN 1908

L'UCAPS, contrairement à l'USCI et à l'USAM, a été fondée non pas par des associations locales, mais par des associations de branches⁹⁰. Des tentatives visant à organiser les patrons dans une *employers' association* nationale existent pourtant avant la fondation de l'UCAPS et des principales associations de branches, mais ne connaissent pas de succès.

En 1902, le Verband schweiz. Schreinermeister und Möbelfabrikanten, une association de maîtres menuisiers et fabricants de meubles membre de l'USAM, lance à Lucerne une association patronale centrale des milieux de l'artisanat, qui prévoyait de jeter les bases d'un « Schweizerischer Arbeitgeberbund ». L'USAM s'oppose à la création de cette nouvelle association, accusant l'initiative de propager la division au sein du patronat. L'association des arts et métiers s'oppose en effet au système dual de représentation patronale, à l'image de son président Jakob Schniedegger, car ses dirigeants y voient une dispersion des forces inutile, voire un facteur d'aggravation des conflits sociaux (Gerster, 1921 : 72-73). Cette association ne voit finalement pas le jour. Il était prévu qu'elle serait officiellement créée si quatre associations y adhéraient, ce qui ne fut jamais le cas (1921 : 36-37). Une deuxième tentative est effectuée en 1905 à Zurich, avec la fondation du Verband schweiz. Arbeitgeber. L'association, qui devait réunir des entreprises individuelles ainsi que des associations d'employeurs, se dote d'une caisse de grèves, et, comme son nom l'indique, revendique de réunir les patrons suisses comme *employers' association*. Créée trois ans avant l'UCAPS, on peut considérer que cette association en anticipe le projet sous certains aspects, par exemple de par son ambition d'intégrer l'ensemble des patrons suisses. L'association ne connaît qu'un succès limité, victime de la concurrence que lui font les associations de branches⁹¹.

⁹⁰ Elle accueille cependant dès sa deuxième année d'existence (1909) l'Arbeitgeberverband in Aarau, fondé en 1906 à l'initiative de la chambre de commerce du canton d'Argovie. L'association prend ensuite le nom d'Aargauischer Arbeitgeberverband. Elle est la seule association locale membre de l'UCAPS jusqu'en 1918.

⁹¹ AUCAPS, Sachdossier 1.12a « Allgemeiner Arbeitgeberverband », Jahresbericht 1913. L'association s'affilie à l'UCAPS en 1908 et change de nom en 1912 pour devenir l'« Allgemeiner Arbeitgeberverband ». L'association, à laquelle peu de grandes firmes adhèrent, peine à rassembler un nombre suffisant de membres et est dissoute en 1921.

Ces deux échecs montrent les réserves des milieux des arts et métiers vis-à-vis des *employers' associations*. Ils illustrent aussi la difficulté d'un regroupement central d'employeurs qui ne s'appuierait pas sur des associations de branches. Ce n'est ainsi qu'au moment où de fortes associations de branches apparaissent qu'une association centrale des *employers' associations* voit finalement le jour, en 1908. L'UCAPS est fondée sous l'impulsion de trois associations: l'ASM, la SSE et le VATI. J'ai déjà évoqué l'ASM à plusieurs reprises. Elle est le moteur principal de la création de l'UCAPS. L'autre association d'industriels qui met sur pied l'UCAPS est le VATI. La *trade association* la plus proche est le Schweiz. Spinner und Weberverein, l'association des filateurs de coton (Gerster, 1921: 47). Dans son étude, Gerster explique avoir eu du mal à rassembler du matériel sur le VATI, qui ne publiait pas à l'époque de rapport annuel. On sait cependant que l'association est créée en février 1906, et qu'elle est donc pratiquement contemporaine de l'ASM. Certaines caractéristiques de l'industrie textile entraînent toutefois une organisation moins forte que celle de l'ASM. Témoignant de cette différence, les statuts du VATI – contrairement à ceux de l'ASM – indiquent que chaque entreprise membre choisit si elle veut laisser la direction d'un conflit de travail à l'association ou non. L'association est donc clairement moins contraignante que l'ASM (Gerster, 1921: 47). John Syz explique ainsi lors d'une réunion de l'UCAPS en 1911 que les membres du VATI bénéficient d'une large marge de manœuvre au niveau des relations de travail⁹². L'association patronale du textile ne parvient par ailleurs pas à rassembler l'ensemble de l'industrie textile, loin de là. La soie est organisée hors de VATI, comme la broderie, qui ne crée pas d'association de type *employers* mais plutôt des associations englobant patrons et salariés. Des conditions structurelles expliquent ces différences. Dans la broderie par exemple, l'importance du travail à domicile et l'éclatement de la force de travail qui en résulte expliquent la faiblesse de l'organisation syndicale, et par conséquent, celle de l'organisation patronale. La Fédération suisse des travailleurs du textile n'atteint ainsi jamais la force de celle des ouvriers métallurgistes (Gerster, 1921: 47; Boillat *et al.*, 2006: 82)⁹³. De plus, la part importante de travailleuses dans le secteur contribue à ce que les syndicats, bastions masculins, s'en désintéressent.

La SSE est fondée en 1897 suite à une grève des maçons à Lucerne (Gruner, 1988: 815). Elle intègre dès l'origine les fonctions d'*employers'* et de *trade associations*. Ses premiers statuts mentionnent ainsi que la SSE est créée dans le but de défendre les intérêts collectifs du métier, de présenter un front uni face aux grèves et de régler les problèmes affectant le secteur de la construction⁹⁴. Elle instaure, en 1898, une caisse de grève et régle le comportement des entreprises lors des mises au concours

⁹² AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 4, 2 septembre 1911, p. 9.

⁹³ Voir à ce propos le Jahresbericht UCAPS 1909, p. 7, et 1916, p. 5.

⁹⁴ Cités dans l'exposé que fait Arnold Marbach dans ASSE, « Protokolle G.V. 1947-1960 », Stenogramm der ordentlichen Generalversammlung, 20 avril 1947, p. 38.

de travaux. Elle met également en place une société pour l'achat en commun de matériel de construction dès 1899, la *Handelsgenossenschaft des schweizerischen Baumeisterverband*, qu'elle réorganise en 1903⁹⁵. Relativement faible à ses débuts, la SSE se restructure fondamentalement en 1905. Cette réforme fait de cette association, avec l'ASM et le VATI, le fer de lance du mouvement patronal contre les syndicats. Cette année voit notamment la mise en place d'un secrétariat propre (alors qu'il était jusque-là tournant entre les différentes sections) qui est placé sous l'autorité du Zurichois Otto von Tobel. Un facteur important du renforcement de la SSE est l'adoption, en décembre 1905, d'un règlement de grève. Tout membre doit le signer et il impose notamment le respect à la lettre de dispositions communes dans « *tous les paramètres importants qui déterminent les conditions de travail* » (Gerster, 1921 : 57). Sont notamment mentionnés : l'engagement de personnel, le temps de travail, les salaires, le paiement des heures supplémentaires, le travail de nuit, du dimanche et par mauvais temps, les assurances des travailleurs ainsi que l'ordre sur les chantiers. Elle devient avec ce règlement une association beaucoup plus puissante. Elle développe très fortement les outils de lutte contre le mouvement ouvrier : les lock-out y sont ainsi réguliers, les listes noires circulent, elle indemnise les entreprises touchées par des grèves, des clauses de grève sont incluses dans les contrats. Mêlant les rôles d'un cartel – elle impose les tarifs pratiqués par ses membres – et d'une association patronale, la SSE applique une direction très hiérarchisée, débouchant sur une pratique que Gruner qualifie de « *quasi dictatoriale* » (1988 : 819). En cas de non-respect par un membre des règlements de l'association, de lourdes sanctions économiques sont contractuellement prévues, parmi lesquelles le boycott. Gerster (1921 : 57) indique que la SSE passe de 227 membres en 1905 à 842 en 1906, puis à 1 074 en 1907 et 1 203 en 1908. Elle se développe également, car elle rassemble des sections locales ainsi que différentes spécialités du secteur de la construction (travaux publics, routes, barrages, charpenterie, etc.), qui sont fondées à partir de la fin du XIX^e siècle. L'assurance de la SSE est si forte qu'elle peut annoncer, en première page de son rapport annuel 1907, que sa représentativité est telle « *qu'aujourd'hui, il ne reste que peu de contrées encore à exploiter* ». L'explication que donne la SSE de cette force nouvellement acquise vaut la peine d'être mentionnée. Pour l'association, « *ce fait est attribuable à la circonstance, que l'agitation continuelle des meneurs d'ouvriers [a] amené à faire comprendre aux patrons que seul un ralliement entre eux est capable de nous amener de meilleures situations* »⁹⁶. Les statuts de 1905 définissent en outre, pour la première fois, la défense du secteur vis-à-vis des autorités comme but de l'association.

Le regroupement de ces associations dans l'UCAPS reflète celui des différents syndicats de branches dans l'USS. Parmi les principales sections de l'USS, on compte en effet les syndicats de l'industrie des métaux (FOMH notamment), des

⁹⁵ NZZ du 7 avril 1904 et du 3 août 1917.

⁹⁶ Rapport annuel SSE 1908, p. 3. La citation précédente se trouve à la même page.

différents métiers de la construction ainsi que des fabriques textiles (Garbani et Schmid, 1980: 52). L'USS se réorganise entre 1906 et 1908, incluant désormais le principe de la lutte des classes dans ses statuts, puis, dès 1908, donnant un poids plus important aux syndicats de branches qui en sont membres et limitant l'influence des unions locales, dominantes jusque-là (Boillat *et al.*, 2006: 93; voir aussi Garbani et Schmid, 1980: 50-51 et 66-69). À partir de ce moment, l'USS fonctionne comme lieu de coordination entre des fédérations de métiers organisées au niveau des branches (Garbani et Schmid, 1980: 66). La centrale syndicale rompt avec la pratique de confier la direction de manière tournante à une section locale et se dote désormais d'un organe dirigeant plus stable et plus fort, chaque section déléguant un représentant dans le nouveau comité directeur. Cette réorganisation a sans doute favorisé la fondation de l'UCAPS. L'association centrale du patronat permet de contrer la solidarité entre les branches syndicales qui pourrait s'exercer au sein de l'USS. L'USS fait planer le risque que l'ensemble des syndicats affiliés soutienne une grève face à une seule association patronale, ce qui mettrait cette dernière en difficulté.

L'ASM note également dans son rapport annuel, après avoir constaté l'efficacité d'une action commune des organisations syndicales de la région zurichoise en avril 1908, que

«l'USS passera elle aussi tôt ou tard à un mode d'action plus efficace, en mettant en commun les moyens de plusieurs voire de tous les syndicats dans la lutte contre un seul secteur ou une seule industrie. Notre Union centrale se révélera de plus en plus essentielle en tant que contrepoids à l'USS»⁹⁷.

Il est cependant frappant de constater que l'USS n'est pratiquement jamais mentionnée: ni dans les réunions de fondation de l'UCAPS de 1907, ni dans les procès-verbaux des comités des premières années de l'association. Au-delà de l'USS, dont la capacité d'action ne devrait pas être surestimée, l'UCAPS est créée dans le but de mettre en place une plateforme qui permette aux associations patronales des différentes branches de collaborer. La diversité des milieux représentés dans l'UCAPS est une clé essentielle pour comprendre les objectifs des uns et des autres lors de la fondation de la nouvelle association. Celle-ci est préparée au cours d'une série de réunions qui se déroulent durant l'année 1907. La première a lieu le 28 mars 1907⁹⁸. Elle regroupe des représentants de l'ASM, de la SSE, du VATI ainsi que

⁹⁷ Jahresbericht ASM 1908, p. 29. Traduit de l'allemand.

⁹⁸ J'ai indiqué dans un article précédent (EICHENBERGER, 2012: 145) que cette première réunion avait eu lieu le 23 mars 1907. Je me basais sur un document des archives de l'UCAPS, Sachdossier 1.1 «Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen», «Daten betr. Gründung des Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen». Or, il semble après consultation des archives de l'ASM que la date réelle de cette réunion soit le 28 mars. Voir le protocole de cette réunion cité plus bas ainsi que STEINMANN (1958: 16).

de l'Union des maîtres serruriers et constructeurs⁹⁹. Les deux séances suivantes ne réunissent que les représentants de l'ASM, de la SSE et du VATI. Elles ont lieu le 13 septembre et le 24 décembre 1907. Qui sont les personnes qui y participent ? Ces réunions regroupent des personnalités de tout premier plan de l'industrie. La délégation de l'ASM comprend Peter-Emil Huber-Werdmüller, président de l'ASM et du VSM, Eduard Sulzer-Ziegler, évoqué plus haut, Fritz Funk, directeur de la firme Brown, Boveri & Cie (BBC), qui présidera l'ASM entre 1916 et 1924, jouant par ailleurs un rôle moteur dans l'UCAPS, et enfin le secrétaire de l'ASM Hermann Meyer, un des concepteurs de l'ASM¹⁰⁰. La représentation de la SSE est assurée par les entrepreneurs Otto von Tobel (président de l'association) et Eduard Locher, ainsi que par le secrétaire E. Born. Le VATI est représenté par son président John Syz-Schindler et par les secrétaires Spöndlin et Arthur Steinmann, qui n'est autre que le frère aîné d'Otto, qui sera nommé secrétaire de l'Union centrale¹⁰¹. Enfin, quatre représentants de l'association des maîtres serruriers assistent également à la réunion.

Pour l'ASM et le VATI, l'UCAPS doit permettre d'étendre à l'ensemble des autres secteurs économiques cette nouvelle manière d'organiser les patrons contre les syndicats. La nouvelle association doit aussi jouer un rôle dans l'articulation des intérêts des secteurs exportateurs – comme l'ASM et le VATI – et de ceux orientés vers le marché intérieur (comme la SSE). Pour l'ASM, l'UCAPS devrait ainsi servir en priorité à donner aux industriels un moyen de collaborer avec le secteur de la construction, théâtre de très nombreuses grèves. L'UCAPS permet à l'ASM de soutenir notamment la SSE dans ses luttes contre les syndicats. Il est significatif que la fondation de l'Union centrale soit initiée au cours d'une réunion visant à coordonner les agissements de différentes associations patronales dans le cadre d'une grève des travailleurs de la construction. En introduction à la séance, Peter-Emil Huber-Werdmüller explique que ces troubles devraient concerner l'ensemble des patrons, et qu'il s'agit d'une occasion de débattre de la fondation d'une association faîtière du patronat¹⁰².

Pour l'ASM, fonder l'UCAPS offre de plus l'avantage de créer un espace de discussion commun à l'ensemble des employeurs qui font face au syndicat le plus fort : la FOMH. Au moment de la fondation de l'Union centrale, dans la branche du métal, qui comprend les machines, la métallurgie, la serrurerie, la ferblanterie,

⁹⁹ Voir le tableau 15, en annexe, qui présente tous les membres de l'UCAPS, leur nom allemand et leur nom français, ainsi que la date de leur adhésion à l'UCAPS.

¹⁰⁰ Il publie notamment l'étude qui donne l'impulsion à la fondation de l'ASM en 1905 : *Die Arbeiterbewegung in der schweizerischen Maschinen-Industrie im Jahre 1905*. Im Auftrag und an Hand der Akten des Vereins schweizerischer Maschinen-Industrieller verfasst von Dr. Hermann Meyer, Zurich : Albert Müller's Verlag, 1906.

¹⁰¹ AUCAPS, Vorstand n° 1, 21 février 1908, p. 2.

¹⁰² AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen», «Protokoll einer Konferenz vom Vertretern des Schweiz. Baumeister-Verband, Verbandes der Arbeitgeber der Textilindustrie, Schweiz. Schlossermeisterverbandes, Arbeitgeberverbandes schweizerischer Maschinenindustrieller», 28 mars 1907, p. 2.

le travail du cuivre, la plomberie, ou encore le chauffage central, il y a en effet pas moins de sept associations patronales contre seulement deux syndicats, la FOMH et son équivalent chrétien, beaucoup moins important¹⁰³. La situation est identique dans l'industrie du bois, où le nombre d'associations patronales est le double de celui des syndicats. Un exemple extrême de cette situation se retrouve dans l'horlogerie où, vers 1910, la Fédération des ouvriers de l'industrie horlogère fait face à environ quarante associations patronales¹⁰⁴. L'UCAPS offre ainsi une solution à cet éparpillement en réunissant les patrons, et constitue un moyen de soutenir les « petites » associations patronales confrontées à un « grand » syndicat¹⁰⁵.

Pour la SSE, mais aussi pour les serruriers et les plombiers, le but avec la création de l'UCAPS est d'obtenir l'aide, notamment financière, des industriels des machines et du textile. La SSE compte également, à travers l'UCAPS, mieux coordonner ses actions avec celles des industriels, ces derniers étant de grands pourvoyeurs de contrats et pouvant par ce biais avoir une grande influence sur les entreprises de la construction. La SSE désire en outre fonder l'UCAPS car elle n'est à l'époque affiliée à aucune association faîtière. Pour la SSE, l'UCAPS constitue un relais vers les autorités et les cercles économiques les plus influents¹⁰⁶. En 1907-1908, c'est en particulier pour obtenir d'être représentée dans la commission extraparlamentaire¹⁰⁷ chargée de préparer la nouvelle législation sur les arts et métiers que la SSE a besoin de l'UCAPS (Eichenberger, 2013 : 260).

Les projets des uns et des autres se reflètent dans les différentes conceptions qui s'affrontent autour de la fondation de l'UCAPS. Trois projets se font concurrence au cours de l'année 1907. Ils divergent sur le niveau de centralisation à donner à la future association centrale. La proposition la plus centralisatrice vient des associations de petites entreprises, les maîtres ferblantiers et appareilleurs. Leur proposition consiste à interdire aux membres de commercer avec des entreprises non affiliées à la future Union centrale¹⁰⁸. Cette proposition poserait les bases d'une véritable union économique, qui mêlerait les enjeux sociaux et économiques de manière très étroite. Elle reflète la volonté de certains petits patrons des branches annexes

¹⁰³ Jahresbericht UCAPS 1910, p. 10.

¹⁰⁴ D'après le rapport annuel de l'UCAPS de 1910, toutes ces organisations n'arrivent pas à s'unir dans les questions de travail à cause de la concurrence qui existe entre ces différents groupes. Jahresbericht UCAPS 1910, p. 7. Voir aussi le Jahresbericht UCAPS 1916, p. 5.

¹⁰⁵ Jahresbericht UCAPS 1910, p. 10.

¹⁰⁶ AUCAPS, Vorstand n° 8, 14 avril 1909, p. 4-5.

¹⁰⁷ Ces commissions sont « *des organes institués par la Confédération, qui assument des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration [mais dont] la majorité des membres [ne] font [pas] partie de l'administration fédérale* ». Voir REBMANN et MACH (2013 : 161). Ces commissions remplissent des tâches très diverses et contribuent à préparer mais aussi à mettre en œuvre la législation fédérale. Alors que ces commissions sont relativement peu nombreuses à cette époque, on verra plus loin qu'elles gagnent fortement en importance dans la logique d'influence des associations patronales autour de la Seconde Guerre mondiale.

¹⁰⁸ AASM, « Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen », « Konferenz in Sachen betreffend Gründung eines Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen », 24 décembre 1907, p. 2.

de la construction de s'assurer l'exclusivité des contrats des grandes entreprises industrielles et de limiter ainsi la concurrence de leurs collègues non organisés. Si les autres partenaires de discussion rejettent cette proposition comme allant trop loin, cela ne doit pas occulter le fait que les industriels semblent tout de même favoriser les entreprises organisées dans les associations au moment d'établir des relations commerciales¹⁰⁹. Gerster mentionne également que l'entente entre les associations de fournisseurs (qui vendent par exemple le métal, comme l'ASM) et les associations d'artisans qui transforment ce métal (par exemple les plombiers) est un moyen très efficace pour les seconds de forcer les *outsiders* à adhérer et à respecter les décisions de l'association. La SSE notait ainsi dans son rapport annuel de 1907 : « *en premier lieu, il est nécessaire d'astreindre nos fabricants de matériau brut à ne s'adresser qu'aux employeurs organisés pour les livraisons et les commandes* » (Gerster, 1921 : 152). Si les industriels ne sont pas prêts à entrer dans une union aussi resserrée avec les autres branches, cet aspect de boycott des firmes non organisées est donc bien présent.

À l'opposé, l'option la moins centralisatrice est avancée par le secteur du textile, le VATI. Cette association préconise « *une union lâche entre les associations membres* » (« *eine losere Verbindung der Einzelverbände* »)¹¹⁰. À travers son président Syz-Schindler, le VATI voudrait construire une association dont l'organe principal serait l'assemblée des délégués, dotée de peu de moyens, et qui ne confierait que peu de prérogatives au Vorstand.

Une troisième solution est avancée par l'ASM, la plus puissante association patronale. Elle est également partagée par la SSE. Elle peut être considérée comme un compromis entre les deux options précédentes : moins centralisatrice que celle des plombiers, mais plus que celle du textile. Dans cette proposition, la prise de décision devrait être dévolue non pas à l'assemblée des délégués, comme le proposait le VATI, mais être confiée au Vorstand composé de peu de membres. Meyer, le secrétaire de l'ASM, explique que l'UCAPS devrait être construite de manière à permettre la coordination des différentes branches. Pour l'ASM, il s'agit d'abord d'obtenir un moyen d'influencer les branches dans lesquelles des conflits du travail débutent et se propagent ensuite dans leur secteur, comme en 1907, où un conflit débutant chez certains maîtres serruriers dégénère en une grève de grande ampleur dans l'entreprise Escher Wyss¹¹¹. L'ASM envisage pour prévenir ces situations de séparer clairement les branches les unes des autres, de les organiser dans des associations fortes pour les réunir ensuite dans une association centrale dont la fonction principale serait

¹⁰⁹ AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen», «Protokoll einer Konferenz vom Vertretern des Schweiz. Baumeister-Verband, Verbandes der Arbeitgeber der Textilindustrie, Schweiz. Schlossermeisterverbandes, Arbeitgeberverbandes schweizerischer Maschinenindustrieller», 28 mars 1907, p. 4.

¹¹⁰ AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen»...

¹¹¹ AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen», General-Versammlung n° 4, 13 juillet 1907, p. 5.

d'assurer la coopération entre les branches. L'existence d'une association centrale libérerait ainsi l'ASM du dilemme que constitue le choix entre accepter en son sein des entreprises trop hétérogènes dans le but d'obtenir un contrôle sur leurs actions ou les refuser, en prenant le risque de perdre toute influence sur le comportement de ces entreprises. Comme on peut le lire dans un procès-verbal de l'ASM,

«le Vorstand est d'avis qu'il convient de ne pas intégrer dans l'association des éléments trop hétérogènes. Il aimerait plutôt que les employeurs qui ont des caractéristiques communes s'organisent entre eux et, en parallèle, que toutes les associations de branches ainsi délimitées collaborent au sein d'une union suisse des patrons.»¹¹²

L'association qui est fondée se situe quelque part entre l'option de l'ASM et celle du VATI. Elle est moins centralisée que ne le proposait l'ASM. En effet, le Vorstand de l'UCAPS n'est pas habilité à décréter des lock-out obligatoirement applicables par tous les membres. L'association est cependant plus centralisée que ne le proposait le VATI, dont l'organisation n'aurait pas permis une telle délégation de pouvoir. Le résultat des négociations entre les différents projets est décrit par Otto Steinmann, le secrétaire de l'UCAPS, dans un texte de 1910. Pour lui, cette dernière tient plus de la «Confédération» que d'un «État fédéral». Pour le secrétaire patronal, l'UCAPS est en effet construite selon l'idée que ce sont ses membres qui mènent l'action collective des patrons, l'Union centrale se limitant à un rôle de coordination. En cela, elle est fondamentalement différente de son équivalent suédois, le Svenska Arbetsgifvareföreningen, qui, selon Steinmann, agit indépendamment et peut contraindre ses membres dans une large mesure. Comme l'explique Steinmann, en Suède, c'est l'association centrale qui est «l'instance qui a la direction principale des mesures de lutte contre les grèves», ses membres en étant dépendants. En Suisse, c'est l'inverse qui prévaut. Les associations de branches sont responsables de la lutte et l'association centrale dépend d'elles. Cette situation se reflète au niveau financier: l'association suédoise est dotée d'une fortune très importante, d'une tout autre dimension que celle accumulée par l'UCAPS. Le manque d'autonomie de l'UCAPS vis-à-vis de ses membres est également clairement illustré par le fait que les cotisations de l'ASM représentent une part importante du budget de l'UCAPS: ce qui rend l'organisation très dépendante de son membre le plus influent. Le caractère très fédéraliste de l'Union centrale reflète la relative faiblesse de l'organisation centrale des syndicats suisses, l'USS, le gros de l'action syndicale demeurant en effet au niveau des syndicats de branches¹¹³.

¹¹² AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen», General-Versammlung n° 3, 3 mars 1907, p. 6. Traduit de l'allemand.

¹¹³ Sur tous ces éléments, voir STEINMANN OTTO, *Betrachtungen über den Schwedischen Generalstreik des Jahres 1909*, Schriften des Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen n° 2, Zurich: Zentralverband, 1910. La citation du milieu de paragraphe se trouve à la page 21. Traduit de l'allemand.

3.3. UNE *DINNER-CLUB ASSOCIATION* ? L'UNION CENTRALE ENTRE 1908 ET 1918

Des statuts sont envoyés fin septembre 1907 à toutes les associations susceptibles d'adhérer, soit à toutes les associations patronales s'occupant d'une manière ou d'une autre de questions de travail. L'invitation à l'assemblée constituante est envoyée le 22 janvier 1908, signée par les présidents et secrétaires de la SSE, de l'ASM et du VATI. Ce courrier mentionne que vingt-deux associations ont annoncé en principe leur volonté d'adhérer à l'UCAPS¹¹⁴. L'assemblée fondatrice de l'Union centrale a lieu au *Zunftaus zur Zimmerleute* de Zurich le 13 février 1908. Dix-huit associations sont représentées et huit donnent leur adhésion durant la séance. Elles sont rejointes par cinq autres associations au cours de l'année 1908. Le tableau 5 mentionne les treize associations membres de l'UCAPS à la fin de sa première année d'existence. Pour éviter toute confusion, les noms des associations apparaissent en allemand¹¹⁵.

Tableau 5: Associations membres de l'UCAPS à la fin de 1908

Nom de l'association membre de l'UCAPS	Nombre d'entreprises	Nombre d'ouvriers
Schweiz. Baumeisterverband (SSE)	1 204	57 000
Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen-Industrieller (ASM) ¹¹⁶	109	33 763
Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie (VATI)	155	27 303
Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	31	12 900
Verband schweiz. Schuhindustrieller	15	6 800
Arbeitgeberverband schweiz Metallwaren-Fabrikanten	31	4 000
Schweiz. Meisterverband. Kupferschmiede	53	152
Verband schweiz. Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten	578	2 730
Schweiz. Meisterverband der Schniederwagner ¹¹⁷	680	1 280
Verband schweiz. Arbeitgeber	117	4 126
Verband schweiz. Spenglermeister und Installateur-Verband	900	2 791
Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	42	655
Verband schweiz. Parquet-fabrikanten	27	326
Total	3 942	154 323

Source: AUCAPS, Sachdossier 1.1 «Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen», «Bericht des Vorstandes an die Mitglieder über das Jahr 1908», p. 4¹¹⁸.

¹¹⁴ AUCAPS, «Protokoll der Delegiertenversammlung», «Delegierten-Versammlung zur Vorbesprechung der Gründung eines Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen», 13 février 1908.

¹¹⁵ On peut cependant se reporter au tableau 15, en annexe, qui indique également les noms en français.

¹¹⁶ Jusqu'en 1910, le nom de l'ASM ne comporte pas de mention relative à la métallurgie.

¹¹⁷ Le nom officiel de cette association est flottant dans les sources: on parle parfois de Schweizerische Schmiede- und Wagnermeisterverband. Voir le tableau 15, en annexe.

¹¹⁸ Ce premier rapport n'a pas été publié. Il ne se trouve donc dans aucune bibliothèque. Le seul exemplaire qui m'est connu est celui conservé dans le dossier aux archives de l'UCAPS cité plus haut.

L'assemblée constituante du 13 février, présidée par John Syz, élit un premier Vorstand, qui connaîtra quelques changements au cours des premiers mois. Otto von Tobel y représente la SSE, John Syz le VATI et Peter-Emil Huber-Werdmüller l'ASM. Ces personnalités se contentent cependant d'être élues comme membres remplaçants du Vorstand. Les statuts permettent en effet que chaque membre du Vorstand soit élu avec un remplaçant. Cette disposition reflète le fait que l'UCAPS est à l'époque conçue comme l'organe de liaison entre les différentes branches – la personnalité représentant l'association étant secondaire. Pour comparer, ni les membres de la Chambre suisse du commerce, l'équivalent dans l'USCI du Vorstand de l'UCAPS, ni ceux du Vorort ne pouvaient être remplacés, car ils étaient élus en tant que personnes. Syz et Huber-Werdmüller participent ainsi sur une base irrégulière aux réunions, uniquement quand des enjeux importants les y enjoignent. Le Vorstand de l'association change donc pendant l'année 1908. Le tableau 11 en annexe présente une vue d'ensemble des membres du comité.

Après la mort d'Otto von Tobel en 1908, le retrait relatif de John Syz après la phase de fondation, suivi de celui de Huber-Werdmüller, une nouvelle génération reprend le flambeau. Les principaux membres du Vorstand sont Gustave Naville, dont on a vu le rôle moteur dans la fondation de l'ASM, comme président, et August Henggeler, le représentant du VATI, comme vice-président. L'ASM et le VATI occupent donc les deux postes les plus importants. La fonction de trésorier, confiée à l'origine à Otto von Tobel, le représentant de la SSE, est finalement prise en charge par Robert Breitingner, délégué de l'Association des patrons chauffagistes. Comme on le voit dans le tableau 5, l'ASM, le VATI et la SSE, les trois initiateurs de l'UCAPS, emploient 80% des effectifs ouvriers rassemblés dans l'association. Sur les 154 000 ouvriers salariés par les membres de l'UCAPS en 1908, 57 000 le sont par des membres de la SSE, près de 34 000 par ceux de l'ASM et plus de 27 000 par le VATI.

Le président, Gustave Naville, est une des personnalités les plus engagées du mouvement patronal. Issu d'une grande famille genevoise, son père est Jacques-Adrien Naville, conseiller d'État genevois, grand propriétaire foncier. Il est, entre autres mandats dans de grandes entreprises des machines et de la métallurgie, président de la direction (1882) et délégué du conseil d'administration (1889-1902) d'Escher, Wyss & C^{ie}. Il est également cofondateur avec Peter-Emil Huber-Werdmüller de l'entreprise de production d'aluminium (Aluminium Industrie Aktien Gesellschaft). Il épouse Charlotte Neher, également issue d'une famille industrielle. Sa carrière dans les associations patronales est impressionnante. Il est cofondateur et membre du Vorstand du VSM jusqu'en 1929 (trésorier de 1883 à 1916), membre du Vorort (1896-1900), cofondateur et membre du Vorstand de l'ASM (1905-1929), cofondateur et président de l'UCAPS (1908-1921)¹¹⁹. Naville est de plus colonel

¹¹⁹ Sur Naville, voir le tiré à part du *Schweizerischen Arbeitgeber-Zeitung*, n° 48, 30 novembre 1919; *NZZ*, n° 2296, 26 novembre 1929, ainsi que DHS, « Naville, Gustave », Markus Bürgi: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F30955.php> (consulté le 10 octobre 2014).

dans l'armée, comme le sont nombre de personnalités actives dans les associations patronales.

Le tableau 5 permet de dessiner le cercle des membres de l'UCAPS. On remarque l'absence des secteurs du commerce, de la banque ainsi que des assurances, qui ne sont à cette époque pas organisés sous forme d'*employers' associations*. Il apparaît de manière générale qu'aucun secteur dans lequel les employés sont plus nombreux que les ouvriers n'est affilié. On peut donc parler de l'UCAPS dans ses premières années comme d'une association dont les membres emploient essentiellement des ouvriers; ce fait se reflète dans le calcul des cotisations, qui s'effectue, jusqu'en 1927, uniquement sur la base du salaire des ouvriers et pas sur celui des employés. L'association est de plus exclusivement issue de l'industrie et des secteurs des arts et métiers, principalement dans la construction¹²⁰. D'autres milieux, qui emploient un grand nombre d'ouvriers, n'adhèrent en effet pas. L'horlogerie est ainsi totalement absente de l'UCAPS jusqu'en 1916. Le secteur de la broderie est également absent de l'UCAPS, le VATI regroupant surtout les milieux de la filature de la laine et du coton (Gerster, 1921 : 46-47).

Quelle est la représentativité de l'UCAPS? Il est difficile de répondre à cette question de manière précise, mais on peut estimer que les membres de l'UCAPS regroupent environ un tiers de la force de travail de l'époque occupée dans l'industrie et les arts et métiers¹²¹. Otto Steinmann estime quant à lui qu'en 1909, les associations patronales comprennent largement plus de 50% des activités industrielles ou artisanales dans leur branche¹²². La représentativité de l'UCAPS est de plus renforcée par le fait que les plus grands établissements sont bien présents au sein de l'association. L'entreprise Sulzer occupe par exemple plus de 3 000 ouvriers. La BBC emploie quant à elle environ 2 100 personnes, et 11 autres membres de l'ASM occupent plus de 500 ouvriers¹²³. L'entreprise de chaussures Bally, qui figure également parmi les plus importantes de Suisse, est également représentée par Eduard Bally-Prior, membre du Vorstand de 1908 à 1920. On peut donc affirmer que les plus gros employeurs de l'industrie participent à la fondation de l'UCAPS.

Les fondateurs de l'UCAPS voulaient lui faire jouer un rôle de complément aux organisations de branches qu'elle devait rassembler, et la mettre au service de

¹²⁰ AUCAPS, Vorstand n° 8, 14 avril 1909 pour une discussion sur cette question.

¹²¹ Les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) permettent d'estimer le nombre d'employés et d'ouvriers dans les exploitations industrielles à 307 128 personnes en 1907. L'évaluation, pour l'année 1905, du nombre de personnes salariées dans la catégorie « Industrie et métiers » est de 503 200. En comparaison, les 154 000 ouvriers salariés par les membres de l'UCAPS sont un chiffre important, sachant que les données de l'OFS contiennent les employés ainsi que de nombreux secteurs non organisés (les chiffres de l'UCAPS ne mentionnent que les ouvriers et pas les employés). Voir Tableau T 6.1.1. « Industrie et services : exploitations et personnes occupées 1882-2001 (recensements des exploitations et des fabriques) », <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/dienstleistungen/history/01/00/06/01.html> (consulté le 22 mars 2014).

¹²² Jahresbericht UCAPS 1910, p. 7.

¹²³ AVSM, Vorstand 20 avril 1905, « Verzeichnis der Mitglieder ».

la coordination des différentes associations patronales. Selon les statuts votés le 13 février 1908, le but général de l'Union centrale consistait à « rendre possible une collaboration pacifique entre patrons et ouvriers » (« ein friedliches Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu ermöglichen »), et à « soutenir l'industrie et les arts et métiers par des prises de position communes des patrons au sujet des mouvements de travailleurs » (« durch einheitliche Stellungnahme der Arbeitgeber zu den Arbeiterbewegungen die Industrie und das Gewerbe des Landes zu fördern »)¹²⁴. Comme le prévoient ses statuts, le premier objectif de l'association devait être de s'atteler à unifier en son sein toutes les associations de type *employers*, à aider à la création de nouvelles associations de ce type, et à inciter les employeurs à adhérer à ces organisations. Deuxièmement, elle devait combattre, par l'action collective large du patronat, les mises à l'interdit d'entreprises (le boycott d'une entreprise par les travailleurs), les boycotts divers visant ses membres et les grèves « injustifiées ». Troisièmement, elle devait mettre en place une caisse de réassurance pour les associations qui disposaient d'une caisse de grève. Quatrièmement, elle devait mettre sur pied un bureau de placement (*Arbeitsnachweis*) central des associations patronales. Cinquièmement, les statuts prévoyaient l'introduction de clauses de grève dans les contrats commerciaux protégeant les entreprises en cas de conflits du travail. Sixième point, les statuts prévoyaient la possibilité pour les membres de se mettre sous la protection juridique de l'UCAPS en cas de conflit, de même que la protection des travailleurs non grévistes (*Arbeitswilligen*) dans les cas de portée générale. L'UCAPS avait enfin pour but la tenue d'un centre de documentation ainsi que la parution d'un organe de presse propre¹²⁵.

Ces différents objectifs sont maintenus dans les statuts jusqu'en 1927. Comme on va le voir, la caisse de réassurance, malgré plusieurs tentatives, ne sera jamais mise en place par l'UCAPS, pas plus que le bureau de placement centralisé ou l'introduction systématique de clauses de grèves dans les contrats commerciaux. Ces échecs mettent en évidence le fait que l'UCAPS des années 1910 demeure relativement faible. Elle ne parvient par ailleurs que très marginalement à recruter de nouveaux membres avant 1918. Toutefois, l'existence de cette organisation commune permet la mise en contact et la coordination de la stratégie patronale vis-à-vis du mouvement ouvrier au cas par cas. Pour illustrer ce rôle de l'Union centrale autour de 1910, à la fois sa faiblesse et sa capacité de coordonner le patronat, on peut citer l'exemple de la grève de Winterthour en 1909-1910, qui reste connue comme la plus longue – et une des plus dures – de l'histoire suisse (Habersaat-Ory, 1988 : 1081 ; Koller, 2009a : 158-179). Winterthour est un centre industriel très important, qui abrite notamment

¹²⁴ AUCAPS, Sachdossier 1.1 « Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen », Statuts adoptés le 13 février 1908, article 2.

¹²⁵ Ces points reprennent ceux qui sont listés dans l'article 2 des statuts de l'UCAPS de 1908 (voir note précédente), voir aussi le commentaire qu'en donne Eduard Sulzer-Ziegler en 1910, « Ueber Arbeitgeber-Verbände », *Vortrag (nach Stenogramm) von Nationalrat Ed. Sulzer-Ziegler im Industrie-Verein der Stadt St. Gallen*, Montag den 14. Februar 1910. Reproduit dans *Jahresbericht ASM 1910*, p. 19-20.

les usines Sulzer, mais aussi d'autres grandes entreprises qui jouent un rôle capital dans l'ASM et comptent parmi les plus influentes dans l'UCAPS. Le conflit porte à l'origine sur le renouvellement de la CCT régionale du secteur de la construction et est centré sur les maçons. Travailleurs et patrons ne parvenant pas à s'entendre sur le niveau des salaires, la grève éclate et dure une année entière (Koller, 2009a : 158). Beaucoup des travailleurs actifs dans les entreprises industrielles de Winterthur participent aux actions syndicales en marge de la grève. Celle-ci est accompagnée des éléments caractéristiques des conflits de l'époque, comme les rassemblements publics et les manifestations, la tenue de piquets de grève, la forte mobilisation des autorités, la solidarité internationale entre syndicats, mais aussi l'engagement de briseurs de grève de différentes régions d'Europe et le développement de violences des deux côtés. Cette grève est exemplaire car, bien que locale, elle voit s'affronter des forces nationales. Différentes organisations patronales nationales tiennent ainsi de grandes assemblées à Winterthur pour afficher leur soutien aux patrons locaux. Christian Koller souligne que les patrons de Winterthur étaient prêts à un compromis avec les travailleurs, mais que c'est sous la pression du comité central de la SSE que le conflit a perduré. Cette grève témoigne donc de l'escalade que peut amener un conflit du travail quand les acteurs disposent d'organisations centralisées (2009a : 158-179). La grève de Winterthur est également une des premières qui voit intervenir l'UCAPS. Les patrons de la construction demandent en effet l'aide de leurs collègues des autres branches et des autres régions de la Suisse. Les conflits internes que suscite cette demande témoignent des défis que soulève la collaboration entre patrons de branches et de régions diverses. En effet, la SSE, qui s'estime trop peu soutenue par l'ASM dans sa lutte, va jusqu'à menacer de démissionner de l'UCAPS si elle ne reçoit pas davantage de soutien de la part des industriels¹²⁶. Ces derniers sont ainsi très réticents à procéder au lock-out que la SSE leur demande d'appliquer à Winterthur. Eduard Locher menace les représentants de l'ASM en argumentant que, sans l'aide des grandes firmes industrielles, la SSE sera contrainte de céder aux revendications ouvrières et les concessions faites dans la construction finiront rapidement par être réclamées également dans l'industrie¹²⁷. Dans ce cas, toute l'industrie d'exportation finirait par en pâtir, comme l'explique Ulrich Vollenweider, qui représente dans l'UCAPS l'industrie de la soie :

«Les conditions de travail dans la construction ont une influence toute particulière sur celles d'autres secteurs des arts et métiers et de l'industrie. La baisse du temps de travail, la hausse concomitante des salaires et l'augmentation des coûts de la construction qui en découlerait ne manqueraient pas de tirer les loyers vers le haut, ce qui finirait par entraîner une hausse générale des salaires.»¹²⁸

¹²⁶ AUCAPS, Vorstand n° 14, 31 mars 1910, p. 5.

¹²⁷ AUCAPS, Vorstand n° 14, 31 mars 1910, p. 9.

¹²⁸ AUCAPS, Vorstand n° 12, 16 novembre 1909, p. 4. Traduit de l'allemand.

En plus de permettre d'éviter «*une capitulation du patronat*»¹²⁹ à Winterthour, la SSE lutte donc indirectement contre l'augmentation des coûts de production des secteurs exportateurs. C'est uniquement grâce à cette menace que la SSE, après d'âpres discussions avec l'ASM à l'intérieur de l'UCAPS, obtient que les industriels viennent finalement en aide aux entrepreneurs de la construction de Winterthour par une aide financière et politique, et par un lock-out (très) sélectif des ouvriers des machines soutenant les grévistes du bâtiment. Les industriels des machines se rangent du côté des entrepreneurs de la construction, à la condition expresse que la SSE ne cède pas aux revendications des syndicats et s'engage notamment à ne pas faire baisser le temps de travail.

D'autres cas d'aide coordonnée sous forme de lock-out et de soutien financier en faveur des plombiers, serruriers et installateurs se produisent au cours de ces années. À deux occasions au moins, lors d'une grève dans le secteur de la plomberie en 1910 et d'une grève des serruriers zurichois en 1912, l'UCAPS indemnise les associations impliquées dans le conflit en échange d'un droit de regard sur les conditions – temps de travail ou salaires – de sortie de grève¹³⁰. Après la grève des serruriers, l'Union centrale réunit 15 000 francs suisses pour dédommager l'association qui a respecté les principes définis par l'association faïtière, soit de ne pas réduire le temps de travail. L'ASM fournit les deux tiers de cette somme (10 000 francs), soit de très loin la plus importante contribution, l'association du textile ou de la construction ne contribuant qu'à hauteur de 1 000 francs chacune¹³¹.

En 1911, dans le contexte de ces mouvements de soutien à certains secteurs de l'UCPAS, les statuts de l'association sont rendus plus contraignants pour les membres, ce qui revient à une centralisation de l'association. Alors qu'ils assuraient jusque-là la totale indépendance des associations membres en matière de relations de travail¹³², les statuts sont modifiés et prévoient désormais que les associations membres doivent soumettre d'éventuelles modifications importantes des conditions de travail dans leur branche (temps de travail, salaires ou conventions collectives) au Vorstand de l'UCAPS pour avis. Même s'il s'agit uniquement d'une consultation, ce nouvel article constitue une obligation morale de prendre l'avis de l'Union centrale avant d'agir dans sa branche. Le nouvel article 3 stipule que les organisations affiliées doivent consulter l'Union centrale avant de procéder à «*des changements considérables dans le temps de travail ou d'autres conditions de travail importantes*» («*hervorstehende, erhebliche Änderungen der Arbeitszeit oder anderer wichtiger Arbeitsbedingungen*»)¹³³. Cette modification ne va pas sans susciter certaines

¹²⁹ Expression de J. Blattner, AUCAPS, Vorstand n° 12, 16 novembre 1909, p. 7. Traduit de l'allemand.

¹³⁰ AUCAPS, Vorstand n° 26, 15 août 1912, p. 6-9.

¹³¹ AUCAPS, Vorstand n° 26, 15 août 1912, p. 7.

¹³² L'article 3 des statuts mentionnait simplement: «*L'Union centrale ne limite la liberté d'action de ses membres que dans les domaines explicitement mentionnés dans ses statuts. L'essentiel de l'activité demeure du ressort des associations membres.*» Traduit de l'allemand.

¹³³ AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 4, 2 septembre 1911, p. 6.

réerves. Des membres estiment ainsi que leurs propres associations ne sont pas assez bien organisées pour pouvoir garantir le respect de cette prescription, et d'autres soulignent que cela ralentira les négociations avec les syndicats. Ces réticences n'empêchent cependant pas la modification d'être acceptée à une écrasante majorité.

L'UCAPS joue également un rôle de coordination au cours de la grève générale de Zurich du 12 juillet 1912. Elle est un événement important pour la bourgeoisie locale : «*Zurich a connu une journée d'humiliation cuisante*», note le rapport annuel de l'UCAPS (voir aussi Boillat *et al.*, 2006 : 63). L'espace public est occupé par les grévistes, menant à ce que l'UCAPS estime avoir été une «*dictature rouge*». De plus, le comportement des autorités locales est jugé sévèrement par le patronat. Le rapport de l'Union centrale affirme que l'État a en cette occasion manqué à son devoir de protection en ne s'opposant pas aux grévistes, à tel point qu'on peut craindre qu'il renonce à intervenir pour défendre l'ordre à l'avenir. Dans ces conditions : «*On peut sérieusement se demander si la société bourgeoise ne devrait pas franchir le pas et organiser elle-même sa défense.*»¹³⁴ À cette première en ville de Zurich répond un événement inédit. Sur l'initiative de l'UCAPS et de l'USAM de cette ville, un grand lock-out régional (de deux jours) en représailles est décidé (Steinmann, 1958 : 22). L'Union centrale estime qu'une des leçons à tirer de la grève est la nécessité de fonder des *employers' associations* locales, dont le rôle serait de coordonner la confrontation avec les unions ouvrières locales. C'est ainsi sous l'impulsion de l'UCAPS qu'est fondé, quelques mois après la grève, le Lokalverband Industrie- und Gewerbetreibender der Stadt Zürich und Umgebung, association qui structure le patronat de la plus grande ville de Suisse.

Outre la coordination intersectorielle de la lutte contre les grèves, le second grand axe de l'activité de l'UCAPS entre 1908 et 1918 est l'organisation de la propagande. Celle-ci est d'abord dirigée vers les milieux industriels eux-mêmes, dans le but d'informer et de pousser les patrons à agir collectivement. Elle correspond à l'un des buts statutaires que se fixe l'association dès 1908. L'Union centrale publie une série d'études. Otto Steinmann fait ainsi paraître en 1910 une étude sur la grève générale qui a eu lieu en Suède en 1909. Il décrit minutieusement la grève et en tire un certain nombre de leçons pour le patronat suisse. L'étude de Steinmann rappelle les travaux menés dans les milieux syndicaux et socialistes par Robert Grimm, qui publie en 1906 une étude sur la «*La grève générale politique*» (Degen *et al.*, 2012 : 203). Steinmann conclut qu'une grève générale est parfaitement possible en Suisse et qu'il faut s'y préparer. Il insiste ensuite sur la nécessité de constituer des fonds de grève

¹³⁴ Jahresbericht UCAPS 1912, p. 28. Traduit de l'allemand. La grève est décrite pages 18-34. L'expression «*rote Diktatur*» apparaît à la page 29. La première citation se trouve à la page 27. Il est intéressant de constater que dans la citation originale en allemand, Steinmann parle de «*Selbsthilfe*», utilisant la même expression qu'Erich GRUNER (1956). Steinmann parle de «*Selbsthilfe*» dans le domaine social au sens de l'organisation des patrons pour lutter contre les syndicats, alors que Gruner parle de cette aide pour améliorer les conditions économiques d'un groupe, par exemple en organisant un cartel ou en développant des critères de qualité.

importants et incite à renforcer l'UCAPS comme ses associations membres. Selon lui, le renforcement des associations patronales constitue «*l'alpha et l'oméga de toute politique patronale judicieuse*»¹³⁵. De manière générale, Steinmann conclut que l'organisation des patrons et la détermination permettraient de sortir victorieux d'une grève générale si elle devait avoir lieu :

*«L'année 1909 nous apprend qu'une grève générale, même lorsque l'ensemble de la classe ouvrière y participe, ne représente pas un danger aussi grand pour la société et le patronat que l'on ne se l'imaginait jusque-là. Si des mesures fermes sont prises pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité, si des citoyens, courageux et intrépides, accomplissent les tâches qui ne peuvent être délaissées, et enfin si les employeurs se tiennent les coudes et restent solidaires, l'échec de la grève générale est inévitable.»*¹³⁶

Cette étude montre de quelle manière l'UCAPS organise et prépare les actions collectives du patronat contre le mouvement ouvrier. La citation ci-dessus prouve également que l'UCAPS défend une ligne dure, de confrontation avec le mouvement ouvrier. Cette ligne dure, que l'étude de Steinmann décrit aussi sur plusieurs pages, suppose l'aide décisive des «*Schutzkorps*», milices bourgeoises privées mises en place pour briser la grève. Ce travail de préparation ne restera pas longtemps dans le tiroir : on sait en effet que de telles milices bourgeoises sont fondées dans le contexte tendu des années qui suivent la Première Guerre mondiale (Guex, 1995). La brochure de Steinmann a suscité un grand intérêt et l'UCAPS l'a très largement diffusée¹³⁷.

C'est également pour développer ses activités de propagande que l'UCAPS reprend en 1912 l'*Arbeitgeber-Zeitung* – qui devient dès lors son organe officiel et paraît dès 1918 également en français sous le titre *Journal des associations patronales suisses*. Ce journal n'est pas créé par l'UCAPS mais repris d'une de ses associations membres, l'*Allgemeine Arbeitgeberverband*¹³⁸, fondé en 1905 à Zurich sous le nom de *Verband Schweiz. Arbeitgeber* (dont il a été question plus haut). Cette association est présidée par Gustav Wiederkehr, qui siège au Vorstand de l'UCAPS. Pour expliquer pourquoi l'Union centrale veut se doter d'un organe de presse, Otto Steinmann invoque trois arguments principaux. Premièrement, le journal vise à augmenter la solidarité entre les membres de l'Union centrale. Le deuxième objectif consiste à promouvoir le travail idéologique de lutte contre le socialisme. Enfin, le troisième objectif consiste à influencer les autorités par la «*présentation calme et factuelle des événements économiques et sociaux*»¹³⁹. On comprend à l'exposé de ces trois dimensions que le

¹³⁵ STEINMANN Otto, *Betrachtungen über den Schwedischen Generalstreik des Jahres 1909*, Schriften des Zentralverbandes scheid. Arbeitgeber-Organisationen n° 2, Zurich : Zentralverband, 1910, p. 26. Traduit de l'allemand.

¹³⁶ STEINMANN Otto, *Betrachtungen über den Schwedischen...*, p. 26-27. Traduit de l'allemand.

¹³⁷ AUCAPS, *Delegierten-Versammlung* n° 3, 29 juin 1910.

¹³⁸ L'UCAPS absorbe l'«*Allgemeine Arbeitgeberverband*» en 1921.

¹³⁹ AUCAPS, *Delegierten-Versammlung* n° 5, 8 juin 1912, p. 69. Traduit de l'allemand.

journal sert les objectifs de l'association envers l'extérieur, en exerçant une influence sur la presse et les autorités, il n'en demeure par moins profondément ancré dans la logique de membres. L'utilisation qui en est faite en témoigne également. Le journal possède une rubrique relatant les conflits du travail, les mises à l'interdit (listes noires), qui « *indique les grèves qui ont éclaté, en suit le développement et [...] invite les employeurs à faire preuve de solidarité à l'égard des entreprises atteintes par ces conflits en s'abstenant d'engager du personnel en grève* » (Kuntschen, 1956 : 12). Les articles du journal exaltent l'esprit de solidarité dont devrait faire preuve le patronat, l'incitant à s'unir dans les associations. Dès 1912 également, l'UCAPS met en place un petit bureau de propagande en vue de fournir des articles favorables aux positions patronales à la presse généraliste (Eichenberger, 2013).

La timide coordination qu'opère l'UCAPS dans les grèves n'est que très partiellement compensée par le développement de ses activités politiques. Il convient ici de souligner que le lobbying ne figure pas dans les statuts qu'arrête l'association en 1908. L'influence politique n'est pas pour autant totalement absente des activités de l'UCAPS, même si elle reste très en retrait de celle des deux autres associations faitières. Ainsi, au début des années 1910, la loi sur les fabriques est révisée au Parlement. Elle constitue la législation la plus importante pour l'activité des patrons, car elle fixe la durée du travail, les modalités de la protection des travailleurs et, plus globalement, elle cadre les relations entre patrons et ouvriers. C'est pourtant l'USCI et l'USAM qui portent la voix des milieux patronaux dans cette révision. Il en va de même pour l'adoption du Code des obligations en 1911, ainsi que de la loi sur l'assurance-maladie et accidents, qui auraient tous les deux été au moins en partie du domaine de l'UCAPS. En octobre 1910, illustrant la position de retrait qu'occupe l'UCAPS par rapport aux deux autres associations faitières, Otto Steinmann explique :

*« Les instances suprêmes pour ce qui est des prises de position des milieux industriels et de l'artisanat sont l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Union suisse des arts et métiers. Au travers de leurs nombreuses sections, elles représentent presque toutes les branches de l'industrie et de l'artisanat et traitent l'ensemble de la législation, y compris celle qui touche aux relations de travail. »*¹⁴⁰

Steinmann et le Vorstand estiment cependant qu'il est désormais temps pour l'UCAPS d'intervenir, avec l'accord de l'USCI et de l'USAM, dans les questions législatives liées au travail et prennent la décision d'intervenir dans les travaux préparatoires en vue d'édicter une législation sur les arts et métiers (*Gewerbegesetzgebung*). Cette décision ne change cependant pas grand-chose. À en juger par les sujets à l'ordre du jour des réunions du Vorstand jusqu'en 1917 environ, presque aucune loi ni aucun projet fédéral n'est débattu, mis à part de timides interventions liées à l'assurance-accident et à la SUVA au début de la guerre.

¹⁴⁰ AUCAPS, Vorstand n° 17, 28 octobre 1910, p. 8. Traduit de l'allemand.

En octobre 1913, alors qu'une discussion a lieu au sujet de la révision toujours en cours de la loi sur les fabriques, l'UCAPS en est réduite à transmettre par courrier son avis au secrétaire du Vorort, le très influent conseiller national radical Alfred Frey, pour faire valoir ses revendications¹⁴¹. Très clairement donc, jusqu'à la fin de la guerre au moins, l'UCAPS joue un rôle secondaire par rapport au Vorort et à l'USAM du point de vue de son influence politique.

Au regard de la place centrale du Vorort et de l'USAM dans les milieux patronaux, il convient d'examiner comment ces deux associations réagissent à la fondation de l'Union centrale. Sur les treize associations qui adhèrent à l'UCAPS au cours de la première année, certaines sont membres de l'USAM : les associations de ferblantiers et appareilleurs (*Spenglermeister und Blechwarenfabrikanten*, fondée en 1891), et celle des serruriers (*Schlossermeister*, fondée en 1888). Comme on l'a vu, les promoteurs de l'UCAPS voulaient, à l'origine, créer dans tous les secteurs des *employers' associations*, qui se seraient rassemblées dans l'association faïtière. Comme je le mentionnais plus haut, l'USAM s'oppose au système dual de représentation patronale dans les arts et métiers¹⁴², car elle y voit une dispersion des forces inutile. On peut ainsi constater que les associations des arts et métiers n'adoptent pas la représentation duale entre *trade* et *employers' associations*. L'association faïtière du petit patronat s'entend tout de même avec l'UCAPS et signe un accord en 1910 (Gerster, 1921 : 74). L'USAM s'engage vis-à-vis de l'UCAPS à améliorer ses pratiques en matière d'action collective contre les grèves, notamment par la création d'une commission de grève, et les deux associations s'engagent à collaborer en coordonnant leur «*défense directe contre les grèves*»¹⁴³. La collaboration entre l'USAM et l'UCAPS est cependant marquée par une sorte de concurrence, un certain nombre d'associations, notamment dans le secteur de la construction, étant membres des deux associations faïtières en parallèle.

L'USCI ne prend en revanche pas la même attitude hostile vis-à-vis de la nouvelle association. Cela résulte de la plus grande proximité des milieux qui fondent l'UCAPS avec l'association du commerce et de l'industrie. Les deux associations faïtières représentent ainsi deux secteurs importants en commun : l'industrie des machines et celle du textile. Symbole de cette proximité, le premier président de l'UCAPS, l'industriel Gustave Naville, n'est autre qu'un ancien membre du comité directeur de l'USCI, le Vorort (1896-1900). Une véritable division des tâches ne se met en place qu'en 1922 (voir section suivante). Avant cette division des tâches, les deux associations collaborent sur une base peu claire, qui s'apparente également parfois à une certaine concurrence. Il apparaît cependant que de manière générale, l'USCI laisse la priorité à l'UCAPS sur le terrain de la lutte du patronat en cas de grève et

¹⁴¹ AUCAPS, Vorstand n° 32, 28 octobre 1913, p. 5-8.

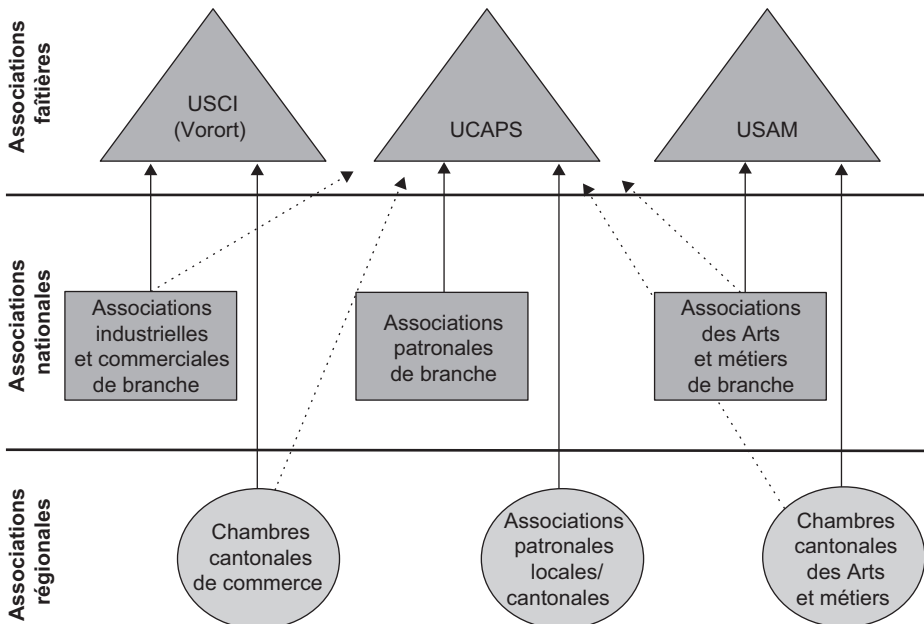
¹⁴² Même s'il convient de rappeler l'expérience manquée du Verband schweiz. Schreinermeister und Möbelfabrikanten, en 1902 (GERSTER, 1921 : 36-37).

¹⁴³ Jahresbericht UCAPS 1909, p. 17. Traduit de l'allemand.

contre le mouvement ouvrier, le reste de l'activité patronale, notamment législative, demeurant de la responsabilité de l'USCI. La méfiance relative de cette dernière vient d'une double différence entre ces deux associations : le commerce, la banque et les assurances ne sont pas affiliés à l'UCAPS alors qu'ils sont très présents à l'USCI ; la construction et les petits patrons proches de l'industrie (serruriers ou plombiers par exemple) sont affiliés à l'UCAPS alors qu'ils ne le sont pas à l'USCI (Eichenberger, 2012 : 150-151).

L'illustration 6 représente cette situation complexe. Elle montre le principe derrière la structuration des trois associations faitières. Ce principe voudrait que les associations de type *trade associations* industrielles et commerciales s'affilient à l'USCI, et que celles issues des arts et métiers le fassent auprès de l'USAM. En outre, des associations spécifiques, les *employers' associations*, s'affilient à l'UCAPS. Les lignes continues symbolisent ces filières classiques de l'affiliation. L'illustration montre aussi (les flèches en pointillé) que l'UCAPS accueille des associations issues à la fois des milieux membres de l'USCI et de l'USAM. Ainsi, sur les trois grands fondateurs de l'UCAPS, le textile et les machines sont affiliées auprès de l'USCI, alors que la construction rejoint l'USAM en 1917. D'autres associations, comme les serruriers, les plombiers ou encore les maîtres-charpentiers, étaient quant à elles affiliées à l'USAM.

Illustration 6 : La différenciation des membres des trois associations faitières du patronat suisse



Au cours de ces années, toute une série de projets prévus à l'origine dans les statuts ne sont pas mis en œuvre par l'Union. Ainsi, l'association faïtière ne parvient pas à créer de caisse de réassurance contre les grèves, ni de bureaux de placement du personnel. Elle ne parvient pas non plus à faire intégrer dans les contrats commerciaux des clauses de grève, comme elle le prévoyait originellement. L'Union centrale a, en outre, le plus grand mal à agrandir de manière significative le cercle de ses membres. Elle voit toutefois s'affilier deux associations importantes en 1909: l'Arbeitgeberverband Aarau, qui regroupe des entreprises comme la BBC ou encore la firme Bally, ainsi que le Verband der Basler Chemischen Industriellen. Entre 1910 et 1917, une seule association issue de l'horlogerie adhère à l'Union centrale, il s'agit de l'Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie, qui s'affilie en 1916.

Cette croissance limitée de l'UCAPS, qui témoigne d'un certain manque de dynamisme dans la décennie 1910, s'explique en partie par l'accalmie relative que connaissent les conflits du travail dans les années qui précèdent immédiatement la Première Guerre mondiale (voir le graphique 1, page 89, ainsi que le tableau 10, en annexe, qui montrent l'évolution du nombre de grèves en Suisse). Durant cette période, l'UCAPS se contente de coordonner les associations patronales au coup par coup. Aucune année ne passe cependant sans que le Vorstand ne se réunisse régulièrement et l'association perdure ainsi.

La première partie de la guerre est marquée par une baisse très forte du nombre de grèves entre 1914 et 1916 et ce n'est qu'à partir de 1917 que ce nombre recommence à augmenter. Les trois premières années du conflit donnent l'impression que l'Union centrale tombe dans une sorte de léthargie, tout en maintenant tout de même des réunions régulières de ses organes. À partir de 1917 cependant, les activités de l'UCAPS passent à une autre échelle. À mesure que les tensions sociales augmentent sous l'effet du mécontentement des travailleurs qui ont subi un fort appauvrissement durant la guerre, l'UCAPS voit ensuite son importance augmenter rapidement vers 1918. Cette nouvelle phase est l'objet de la section suivante. Entre 1908 et 1918, l'essentiel de l'activité de l'UCAPS se concentre sur la coordination des différentes associations patronales de branches, d'une part, et sur la propagande d'autre part. L'Union centrale se contente le plus souvent de partager des listes noires et compte quelques succès, comme la mise en place, dès 1911, de règles sur les démarches publiques en vue de recruter des travailleurs¹⁴⁴. Enfin, l'UCAPS mène, dès sa fondation, certaines activités internationales. L'association conclut par exemple des accords avec ses homologues autrichiennes¹⁴⁵ et allemandes dès les années 1909. Ces alliances restent cependant d'une importance pratique limitée.

À un niveau plus général, en donnant aux secteurs exportateurs un droit de regard sur les grands paramètres de l'organisation du travail dans la construction (temps de

¹⁴⁴ Jahresbericht UCAPS 1911, p. 9.

¹⁴⁵ Il s'agit pour l'Autriche de la *Hauptstelle Oesterreicher Arbeitgeberorganisationen* et l'accord porte sur la «nichtenstellung von streikenden oder ausgesperrten Arbeitern». AUCAPS, Circulaire n° 6, 5 novembre 1909.

travail, salaires, conventions collectives de travail), l'UCAPS constitue un élément important du développement d'une gestion coordonnée du marché du travail en Suisse. En effet, de cette coordination dépend la capacité du patronat à établir une maîtrise sur les coûts du travail. Ce lien conditionne donc en partie la stratégie générale vis-à-vis des salariés et de l'État social.

3.4. GRÈVE GÉNÉRALE ET ORGANISATION DU PATRONAT DANS LES ANNÉES 1920

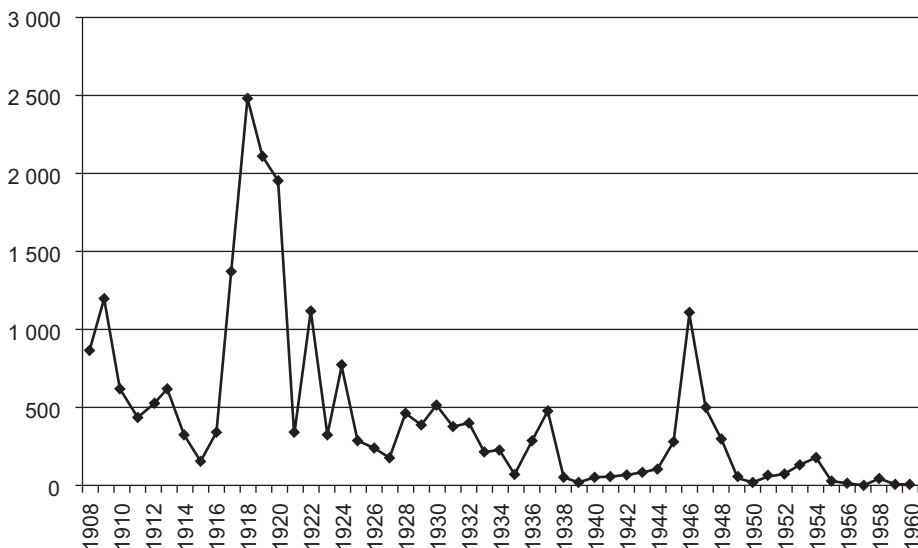
La première – et unique – grève générale nationale, qui se déroule du 12 au 14 novembre 1918, marque de manière durable les relations entre État, patrons et syndicats. Les répercussions de cet événement influencent durablement la politique patronale jusqu'aux années 1940 au moins. La grève est notamment très présente dans l'esprit des patrons qui mettent en place les caisses de compensation dans les années 1930 et 1940, et elle constitue également un moment fondateur dans l'histoire de l'UCAPS¹⁴⁶. Il ne peut être question de faire ici une histoire de la grève et de ses conséquences. L'ouvrage de Willi Gautschi (1966), certains articles de Marc Vuilleumier (2012) ainsi que de Hans Ulrich Jost (2005) permettent de s'en faire une idée claire. Dans les pages qui suivent, je me concentre sur l'impact de ces événements pour l'UCAPS.

Il convient néanmoins de rappeler que la grève générale de 1918 constitue en réalité non pas un fait isolé, mais le point culminant d'une vague de conflits sociaux et économiques très intenses qui courent de 1917 au début des années 1920 environ (Jost, 2005 : 197). Cette phase est marquée par de nombreuses grèves, y compris des grèves générales locales à Zurich et à Bâle en 1917 et en 1919 (du 31 juillet au 8 août 1919), ainsi que par un grand nombre de grèves en 1920 (Boillat *et al.*, 2006 : 118-121 ; Schmid, 1980). Le graphique 2 illustre cette évolution.

Cette période de grande conflictualité sociale engendre une série d'évolutions importantes de l'UCAPS. L'apparition de cette mobilisation ouvrière sans précédent provoque en effet l'augmentation de l'intervention de l'État dans les relations entre patrons et ouvriers, qui engendre à son tour l'extension du rôle politique de l'Union centrale, le développement de la négociation entre syndicats et patrons – par exemple de CCT –, la multiplication des *employers' associations* locales, mais aussi l'établissement d'une véritable division des tâches entre l'USCI et l'UCAPS. Ces éléments se conjuguent pour donner un nouvel élan à l'Union centrale qui se renforce significativement au cours des années 1920.

¹⁴⁶ Albert Dubois, président de l'UCAPS de 1948 à 1967, relève dans un discours en juin 1958 à l'occasion du cinquantenaire de l'Union : «*Tout en reconnaissant que des occasions d'agir ont été perdues dans le cours de ces cinquante années, que certaines ont été lourdes de conséquences comme le fait regrettable de n'avoir pas créé, entre 1914 et 1918, une caisse de compensation pour l'indemnisation des citoyens sous les drapeaux, il me semble que, dans notre pays, nous n'avons pas trop mal œuvré.*» AUCAPS, Sachdossier 1.1 «*Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen*», «*Le cinquantenaire de l'Union centrale des associations patronales suisses*», 26 juin 1958, p. 11. Sur un plan beaucoup plus général, concernant le lien entre Première et Seconde Guerres mondiales, voir MAIER (1981).

Graphique 2 : Nombre de grévistes par 100 000 travailleurs (1908-1960)



Source : Flora *et al.* (1987 : 747-749).

Un bref rappel des faits est nécessaire. La Première Guerre mondiale voit la majorité de la population s'appauvrir de façon spectaculaire sous l'effet de l'inflation. En contraste avec les profits réalisés au cours de la guerre par une partie de l'industrie, on dénombre en juin 1918 près de 700 000 indigents sur une population de moins de quatre millions d'habitants (Gautschi, 1966 : 38). En outre, seule une aide d'urgence vient compenser le salaire des militaires mobilisés, ce qui alimente un fort mécontentement. Les soldats doivent prouver leur état de dénuement pour pouvoir prétendre à une aide de leur commune. De plus, aucun rationnement n'est introduit avant 1917 et les prix, notamment ceux des denrées alimentaires, explosent. Enfin, la loi sur les fabriques – qui protège les travailleurs en usine – est mise entre parenthèses pour le temps des hostilités, ce dont certains patrons profitent pour détériorer la situation des travailleurs (Jost, 1986 : 717). Une fois dissipée l'atmosphère d'Union sacrée qui marquait le début de la guerre, les effectifs syndicaux et le nombre de grèves augmentent très fortement dans la seconde moitié du conflit. Le nombre de membres de l'USS passe ainsi de 60 000 en 1915 à 160 000 en 1917, année qui coïncide avec le déroulement d'une première grande grève à Zurich (Vuilleumier, 2012 : 472). La situation sociale et politique se tend au cours de l'année 1918, cristallisée autour du refus d'un projet de service civil obligatoire du Conseil fédéral et par la mise sur pied d'une plateforme, le Comité d'Olten, réunissant syndicats et Parti socialiste. Ce comité voit le jour le 1^{er} février 1918, avec l'objectif de faire avancer les revendications de la gauche. Dès la fin de l'hiver 1917-1918,

il est question, au sein du Comité d'Olten, d'agir par le biais d'une grève générale, qui mêlerait revendications sociales, politiques et économiques (Gautschi, 1966 : 104-138). Le comité adopte une série de revendications, parmi lesquelles des mesures salariales, de baisse du temps de travail, de contrôle des prix ainsi que de taxation des profits de guerre qui concernent très directement le patronat.

À Zurich, pour réclamer des hausses de salaire et la reconnaissance de leur syndicat, les employés des banques se lancent dans deux jours de grève, le 30 septembre et le 1^{er} octobre 1918, soutenus par l'union ouvrière locale. Craignant des désordres, les autorités font occuper militairement la ville de Zurich. Une grève de protestation est appelée par le Comité d'Olten pour le 9 octobre dans différentes villes suisses. Elle se prolonge à Zurich jusqu'au 10, date anniversaire de la révolution d'Octobre, où éclatent des échauffourées, qui débouchent sur des blessés et la mort d'un soldat. Le Conseil fédéral refusant de retirer la troupe, la grève générale est proclamée par le Comité d'Olten pour le 12 novembre. Les neuf revendications émises par le Comité sont à la fois économiques, sociales et politiques : la réélection immédiate du Conseil national à la proportionnelle, le droit de vote et d'éligibilité des femmes, l'obligation de travailler pour tous, l'introduction de la semaine de 48 heures de travail, la démocratisation de l'armée, l'amélioration du ravitaillement en accord avec les paysans, l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivant, le monopole de l'État sur les importations et les exportations, ainsi que le paiement des dettes publiques par les possédants. La grève est suivie par environ 250 000 travailleurs, ce qui représente un important succès de participation (Gautschi, 1966 : 296). Sous la pression de la troupe, le Comité d'Olten appelle cependant à la fin du mouvement pour le 14, le travail reprenant progressivement à partir du 15 novembre sans que les grévistes aient atteint leurs objectifs. Les meneurs de la grève, au premier rang desquels le président du Comité d'Olten Robert Grimm, sont ensuite traduits en justice et doivent purger des peines de prison. Certaines revendications ont été satisfaites après la grève. Ainsi, le Conseil national est réélu à la proportionnelle en 1919, ce qui favorise la députation socialiste. Cette dernière passe de 20 à 41 sièges au Conseil national, alors que celle du Parti radical s'effondre de 103 à 60 sièges. Un nouveau parti fait aussi une percée à la faveur de l'introduction de la proportionnelle : le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB), proche des milieux paysans et très à droite, qui voit sa députation exploser en 1919, passant de 4 à 29 sièges. L'existence du Conseil des États – la Chambre des cantons –, dont les membres continuent d'être élus à la majoritaire, permet cependant d'éviter tout basculement des rapports de force politique, les socialistes demeurant très minoritaires. Le Parlement n'est pourtant pas sourd aux revendications des grévistes et, fin juin 1919, il ramène d'un coup la durée légale du travail en fabrique de 59 à 48 heures par semaine, malgré l'opposition – relativement timide – du patronat (Billeter, 1985 : 93 ; Boillat *et al.*, 2006 : 120).

La composition du Conseil fédéral se diversifie également par l'entrée d'un deuxième catholique conservateur en 1919. Alors qu'un seul représentant de ce parti

siégeait au Conseil fédéral depuis 1891, laissant donc six sièges sur sept aux radicaux, les années 1920 voient le Gouvernement inclure de nouvelles forces. À la fin du XIX^e siècle, les radicaux avaient marqué une première ouverture envers les catholiques conservateurs et réalisé ce que Bernard Degen a appelé «*une ouverture envers les perdants du Sonderbund*». Les années qui suivent la grève générale marquent une seconde ouverture, qui débouche sur l'intégration, en 1929, d'un représentant du PAB au Conseil fédéral. Toujours selon Degen, cette période peut être caractérisée, au niveau politique, par la construction du bloc bourgeois, soit l'alliance entre milieux paysans et patronaux pour contrer le pouvoir grandissant du mouvement ouvrier (Degen, 1998 : 146-152. Page 146 pour la citation).

Dans son ouvrage consacré à la grève générale, Gautschi (1966) ne s'intéresse pas aux associations patronales, quand bien même ce sont elles qui inspirent et coordonnent les actions du patronat avant la grève, au cours de son déroulement et dans les mois qui suivent. Il n'est donc pas inutile d'évoquer très rapidement certaines de ces actions. Pour nombre de patrons, la grève vient illustrer la raison pour laquelle des *employers' associations* fortes sont nécessaires à la lutte contre le mouvement ouvrier. Elles se préparent à ce type d'événement depuis longtemps et cet événement leur fait gagner en légitimité vis-à-vis des patrons. On a évoqué plus haut l'étude d'Otto Steinmann sur la grève générale de Suède de 1909, où l'auteur définissait déjà l'attitude à adopter par les patrons en cas de grève générale. Il y vantait notamment l'utilité des groupes de gardes civiques (Steinmann parle de «*Schutzkorps*»). L'UCAPS envoie le 8 août 1918 une circulaire intitulée «*La grève générale*», qui contient des instructions quant aux règles à suivre en cas de grève¹⁴⁷. Elle témoigne d'un élément largement sous-estimé jusqu'à présent, à savoir le haut niveau de préparation des patrons à la grève, qui devenait de plus en plus vraisemblable au cours de l'été 1918 (Gautschi, 1966 : 139-146).

Dans l'histoire de l'Union centrale, la période de la grève générale marque une rupture (Eichenberger, 2012). La grève renforce beaucoup l'ensemble des *employers' associations*, et fait notamment affluer les entreprises dans les associations de branches, comme on peut le voir dans le cas de l'ASM, dont le nombre de membres passe de 121 entreprises en 1916 à 160 en 1919. Les réunions se multiplient : l'UCAPS organise un Vorstand d'une journée entière le 29 novembre 1918 pour débattre de la grève¹⁴⁸. L'ASM fait de même, se réunissant dès le 16 novembre 1918. Ces réunions lancent ce que l'historien Hans Ulrich Jost a appelé un phénomène de «*contre-révolution*» (Jost, 2005 : 198) qui suit la grève générale et place les forces les plus réactionnaires à sa tête. Emblématiques de la réaction patronale répressive à cette «*entreprise criminelle contre la patrie*»¹⁴⁹, les associations patronales financent des gardes civiques mises en place à l'occasion de la grève et par la suite, pendant

¹⁴⁷ AUCAPS, Circulaire n° 91, 8 août 1918.

¹⁴⁸ AUCAPS, Vorstand n° 54, 29 novembre 1919.

¹⁴⁹ AUCAPS, Circulaire n° 91, 8 août 1918, p. 1.

l'entre-deux-guerres (Guex, 1995)¹⁵⁰. Elles financent aussi certaines officines anticommunistes (comme l'Entente internationale contre le communisme dirigée par Théodore Aubert), qui participent largement à la création des gardes civiques. La grève rend les patrons plus enclins à verser des contributions généreuses aux institutions qui luttent contre le mouvement ouvrier. L'UCAPS en profite et augmente successivement le montant des cotisations qui financent l'association entre 1919 et 1923. Elle crée en 1921 une *Dispositionskasse*, entre autres afin de couvrir les frais liés à ses activités de propagande. La fondation officielle de cette caisse fait suite à des collectes organisées en 1919 et en 1920 pour soutenir la Presse suisse moyenne (PSM), un réseau de presse farouchement anticommuniste¹⁵¹, créé en 1917. Il semble qu'Otto Steinmann, qui est membre de la commission de financement de la PSM de 1919 aux années 1950, ait participé à la fondation de la PSM en 1917¹⁵². L'UCAPS finance ensuite largement l'entreprise de presse, à hauteur de 20 000 francs suisses en 1919, puis 40 000 francs en 1920, enfin de 50 000 francs en 1921 et en 1922¹⁵³. Le but de cette caisse ne se limite toutefois pas à la seule PSM : il consiste à soutenir les associations et les institutions qui œuvrent «*pour le maintien de l'ordre social établi*». Le projet initial prévoyait que l'assemblée des délégués ne serait pas informée de l'utilisation de l'argent. Comme le note le vice-président Ulrico Vollenweider : «*il y a, pour une organisation patronale, des tâches qui demandent une certaine discrétion*». («*Im übrigen gibt es für einen Arbeitgeberverband Aufgaben, über die eine gewisse Diskretion gewahrt werden muss*»)¹⁵⁴. Suite aux réclamations d'un représentant à l'assemblée, qui trouve ce fonctionnement antidémocratique, il est finalement prévu d'informer l'assemblée de l'utilisation de l'argent.

La réaction du patronat à la grève est cependant plus complexe ; Degen parle de «*mélange de réforme sociale et de répression*» (Degen, 1991 : 9). Ce mélange

¹⁵⁰ Pour donner un exemple, l'ASM verse ainsi au moins 45 000 francs aux gardes civiques entre novembre 1918 et avril 1919. Elle verse 5 000 francs pendant la grève à la garde civique de Zurich, puis 20 000 à l'occasion de la première collecte nationale juste après la grève. Elle soutient ensuite l'initiative d'Eugen Bircher de créer une association centrale des gardes civiques de toute la Suisse au printemps 1919, et lui accorde une subvention de 20 000 francs suisses. AASM, Vorstand n° 93, 16 novembre 1918, p. 7-8, et Ausschuss n° 46, 10 avril 1919, p. 6-7.

¹⁵¹ Pour une présentation : AUCAPS, Vorstand n° 59, 11 juillet 1919. Voir sur la PSM (WERNER, 2000).

¹⁵² Il est difficile, avec les sources à disposition, de savoir si Steinmann est déjà actif dans la PSM en 1917 ou s'il ne rejoint l'agence qu'en 1919. La *NZZ*, dans la nécrologie qu'elle lui consacre, écrit qu'il participe déjà à la fondation en 1917. On n'en trouve cependant pas de mention directe dans les archives de l'UCAPS. En revanche, il est clair que dès 1918-1919, Steinmann mène une campagne active dans les organisations patronales pour que ces dernières financent l'entreprise. Leonhard Derron, le directeur de l'UCAPS dans les années 1950 et 1960, dans un article rédigé à l'occasion des quatre-vingts ans de Steinmann, mentionne Steinmann comme «*fondateur*» de la PSM. Voir *NZZ*, n° 866, 10 mars 1963, «*Trauerfeier für Otto Steinmann*».

¹⁵³ Pour 1919 et 1920 : AUCAPS, Vorstand n° 60, 28 octobre 1919, p. 92. Pour 1921 et 1922, AUCAPS, Ausschuss n° 25, 11 juillet 1921, p. 105. La commission qui gère le fonds pour le soutien à la presse comprend : Hermann Meyer, Jean Cagianut, Arthur Steinmann, Otto Steinmann et, en plus pour la Romandie, le secrétaire Secrétan. Voir AUCAPS, Vorstand n° 60, 28 octobre 1919, p. 92.

¹⁵⁴ AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 14, 15 septembre 1921, p. 12. Traduit de l'allemand. La citation précédente se trouve à la page 11.

n'est pas sans rappeler la tactique que préconisait Eduard Sulzer-Ziegler. Lui qui, selon Jost, « *ne préconise pas seulement le bâton, mais prêche également, dans le même état d'esprit que Bismarck, pour une certaine politique sociale – à condition qu'elle reste en mains patronales et concoure à diminuer l'influence des syndicats et des socialistes* » (Jost, 1992a : 57-58). Toute une série de concessions sont accordées pour « *calmer les masses* »¹⁵⁵, selon l'expression de l'influent industriel du textile John Syz. Ces concessions sont particulièrement fortes dans l'industrie et envers les employés (Boillat *et al.*, 2006 : 119). Fritz Funk, président de l'ASM, explique que la réponse du patronat à la grève doit consister à différencier autant que possible l'aile réformiste de l'aile radicale du mouvement ouvrier, deux tendances qui sont en profond désaccord sur la voie à suivre immédiatement après la grève. Pour Funk, le 16 novembre 1918, les patrons doivent profiter des divisions entre les deux orientations présentes dans le mouvement ouvrier, c'est-à-dire la voie « *extrême, ou bolchevique* » et la voie « *syndicale* ». Il ajoute que les employeurs devraient veiller à prévenir une convergence de vue entre ces deux orientations¹⁵⁶.

Suivant cette ligne directrice, les patrons vont donc se lancer dans les négociations avec les syndicalistes modérés. En conséquence, un grand nombre de CCT, revendication historique des syndicats que les patrons refusaient de signer, sont conclues dans les années qui suivent la grève générale (Degen, 2012a : 888-889). Parmi les secteurs où de tels accords sont signés, on peut mentionner les secteurs de l'alimentation, la production de papier, l'habillement, l'industrie horlogère, les différentes branches de la construction. La SSE signe elle aussi un accord en août 1919 avec le syndicat des travailleurs du bois qui régule le temps de travail (Gerster, 1921 : 159).

L'accord emblématique de la période est celui réglant les conditions de travail des employés. Cet accord, connu sous le nom de la « *Berner Uebereinkunft* », signé le 11 décembre 1918 (König *et al.*, 1985 : 206), vise, conformément à la volonté exprimée par Fritz Funk, à neutraliser les associations d'employés, qui ont joué un rôle important dans le déclenchement de la grève générale (Gautschi, 1966 : 225-235). L'accord prévoit des salaires minimums, des allocations de renchérissement et la création d'un tribunal arbitral. Les signataires sont les associations d'employés, qui s'unissent dans une association faîtière le 4 juillet 1918 sous le nom de Fédération des sociétés suisses d'employés (*Vereinigung schweiz. Angestellten*)¹⁵⁷, et les associations faîtières d'employeurs (l'USCI, l'ASB, l'UCAPS, ainsi que le *Schweiz. Grossistenverband*). Pour les associations patronales, l'accord doit permettre d'accéder

¹⁵⁵ AUCAPS, Vorstand n° 54, 29 novembre 1918, p. 87. Traduit de l'allemand.

¹⁵⁶ AASM, Vorstand n° 93, 16 novembre 1918, p. 2.

¹⁵⁷ L'association regroupe la Société suisse des employés de commerce, l'Union suisse des employés de banque, la Société suisse des contremaîtres, l'Union suisse de techniciens et l'Union Helvetia (AUCAPS, Circulaire n° 96, 29 octobre 1918.)

à certaines revendications des employés. Il vise cependant tout autant à éviter, dans la mesure du possible, l'intervention de l'État dans les relations de travail. Dès avant la grève générale de novembre 1918, la Société suisse des employés de commerce avait en effet adressé une pétition au Conseil fédéral pour lui demander d'intervenir dans les relations de travail des employés au moyen d'un arrêté¹⁵⁸. Selon la plus grande association d'employés, «*les associations patronales ne disposent pas de moyens suffisamment efficaces pour obtenir la suppression des inconvénients existants, non seulement auprès des maisons qui ne leur sont pas affiliées, mais encore auprès de leurs propres membres*»¹⁵⁹.

Face aux réactions positives que reçoit cette requête au Conseil fédéral, l'UCAPS et l'USCI acceptent de négocier pour échapper à cette intervention publique qui semble de plus en plus inévitable après la grève. Comme le souligne Gustave Naville, «*nous devons tout mettre en œuvre pour éviter que cette question soit réglée par l'État*»¹⁶⁰. Au cours d'une série de rencontres avec le conseiller fédéral radical Edmund Schulthess, les associations patronales font leur possible pour limiter l'intervention publique dans les conditions de travail des employés en soulignant leur volonté de substituer à l'intervention publique la négociation avec les syndicats¹⁶¹. La signature d'un accord sans intervention de l'État fait dire à Naville :

«*Nous sommes gagnants avec cet accord, dans la mesure où les parties elles-mêmes ont pu s'entendre et sont ainsi parvenues à empêcher une intervention du Conseil fédéral. Si les parties concernées n'avaient pu s'entendre, une intervention législative n'aurait pas pu être évitée.*»¹⁶²

La suite du travail mettra en évidence que cette stratégie connaît, au cours des années qui suivent, un très fort développement. C'est le cas parce que l'État intensifie très nettement ses interventions dans le but de calmer la situation sociale. Des projets politiques, qui auraient été impensables sans un événement d'une telle force, voient le jour. Ils sont soutenus par une partie du patronat qui estime que face à de telles tensions sociales, l'intervention de l'État – fermement en main radicale, et donc proches du patronat – doit être considérée comme un mal nécessaire. Nombre de patrons acceptent donc, dans l'immédiat après-grève, que l'État intervienne dans les relations de travail. Alors qu'en 1917, ils rejetaient encore relativement unanimement

¹⁵⁸ Cette pétition reçoit l'appui de toutes les associations d'employés. AUCAPS, Circulaire, annexe à la circulaire n° 96, 29 octobre 1918, «Eingabe des Schweizerischen Kaufmännischen Vereins», 5 septembre 1918.

¹⁵⁹ AUCAPS, Circulaire n° 96, 29 octobre 1918, p. 2.

¹⁶⁰ AUCAPS, Vorstand n° 55, 6 février 1919, p. 8. Traduit de l'allemand. Gerster cite aussi la phrase suivante, attribuée à l'UCAPS sans plus de précision : «*Cette convention collective constitue à plusieurs égards du jamais vu, que les employeurs ont accueilli de manière mitigée. [...] Elle représentait cependant la dernière issue si l'on voulait éviter une intervention du Conseil fédéral par le biais des pleins pouvoirs*» (GERSTER, 1921 : 112).

¹⁶¹ AUCAPS, Ausschuss n° 4, 28 février 1919.

¹⁶² AUCAPS, Vorstand n° 55, 6 février 1919, p. 7. Traduit de l'allemand.

l'idée de l'intervention de l'État – à l'exception du soutien aux chômeurs¹⁶³ –, les événements de 1918 changent la donne. Ulrich Vollenweider se dit prêt à soutenir la constitution de conseils paritaires par branches avec les syndicats, qui fixeraient les salaires. Fritz Funk craint quant à lui que la création d'un Office fédéral des salaires ainsi que l'introduction de salaires minimaux soient désormais inévitables. Otto Steinmann estime lui aussi que l'imposition par la loi de salaires minimaux semble difficile à éviter. Il expose en outre la crainte que des offices cantonaux n'en viennent à intervenir massivement dans la fixation des salaires. Dans ce climat d'effervescence, comme le note Steinmann, si l'on veut éviter que les gouvernements cantonaux interviennent dans les relations de travail, « *la seule issue consiste en une régulation privée ou publique des salaires au niveau des branches économiques* »¹⁶⁴. Le patronat est donc prêt à réguler le marché du travail, ce qu'il préférerait faire sur une base privée.

Dans cette veine, le début des années 1920 est le théâtre de projets de réforme sociale directement issus des rangs patronaux. L'organisation des « Conférences sociales » autour du Schweizerischer Verband Volksdienst, une association à but philanthropique, devait soutenir les différents projets de politiques sociales d'entreprises – notamment la prévoyance professionnelle – et calmer ainsi le conflit de classe. Ces conférences sociales sont notamment décisives pour l'organisation de la défense patronale des caisses de pension. Elles débouchent en effet sur la fondation du Schweizerischer Verband der Unterstützungskassen und Stiftungen für Alter und Invalidität en 1922, le lobby des caisses de pensions d'entreprises qui allait par la suite jouer un rôle déterminant dans l'influence des politiques sociales dans le domaine de la vieillesse (Leimgruber, 2008 : 74-78). Ces conférences ont également été un canal par lequel d'autres politiques sociales ont pu être discutées. Le journal du Schweizerischer Verband Volksdienst, les *Soziale Informationen*, mentionne ainsi en janvier 1921 la création de caisses de compensation pour allocations familiales en France. Le journal décrit les premiers patrons qui se sont alliés pour fonder une caisse – actifs dans la métallurgie de la région de Grenoble en 1916 – comme « *un groupe de patrons clairvoyants* »¹⁶⁵ et affiche ainsi son soutien à l'initiative. Cet exemple illustre de quelle manière un certain type de politique sociale, qu'on verra plus en détail au chapitre suivant, apparaît comme avantageux à une partie de patronat pour calmer la situation sociale.

Au niveau politique, le conseiller fédéral radical Edmund Schulthess incarne l'aspect étatique de ces projets de réformes (Gautschi, 1966 : 374 ; Degen, 1998 : 151). Il impulse entre 1918 et 1920, selon l'expression de l'historien Rolland Ruffieux,

¹⁶³ AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 10, 8 novembre 1917, p. 3.

¹⁶⁴ AUCAPS, Vorstand n° 54, 29 novembre 1918, p. 79-80. Traduit de l'allemand.

¹⁶⁵ *Soziale Informationen*. Herausgegeben vom Schweiz. Verband Volksdienst, n° 2, janvier 1921, p. 7. Traduit de l'allemand. On peut signaler que ce petit article se trouve dans une rubrique intitulée « Lohnwesen », ce qui témoigne du lien permanent entre caisses d'allocations familiales et politique salariale. Je remercie Matthieu Leimgruber de m'avoir transmis ce document.

un «*galop de politique sociale*» (1974 : 85). Il intervient personnellement dans les négociations salariales et sur le temps de travail de 1918-1919¹⁶⁶, faisant jouer son influence pour obtenir des améliorations. Emblématique de cet activisme, un projet, que l'historien Hanspeter Schmid qualifie «*d'enfant de la grève générale*» (1983 : 185), visant la mise en place d'une régulation du marché du travail, est arrêté le 27 juin 1919. Concrètement, cette loi bouleversait la réglementation des conditions de travail. Elle prévoyait notamment la création d'un Office du travail, l'extension des arbitrages publics en cas de conflits du travail, l'établissement de commissions paritaires contrôlées par le Conseil fédéral qui auraient fixé les salaires dans les différentes branches, ou encore la possibilité, pour le Conseil fédéral, de déclarer obligatoire des conventions collectives de travail de branche (Schmid, 1983 : 183-202 ; Zimmermann, 2012 : 262-267). Les milieux patronaux sont divisés sur l'opportunité du projet. Alors qu'une partie d'entre eux soutiennent ces initiatives en y voyant un moyen d'apaiser les tensions sociales, d'autres y dénoncent au contraire des intrusions étatiques inacceptables dans la liberté des entreprises (Schmid, 1983 : 190-193). Ces différentes options se reflètent dans des positions divergentes entre les différentes associations patronales. Fait rarissime, alors que l'ASM rejette le projet, le VSM le soutient. De même, alors que l'UCAPS le rejette, le Vorort le défend. Dans ce contexte très délicat, l'UCAPS se garde d'apparaître publiquement à la tête de l'opposition à la loi, et le référendum est lancé par les milieux patronaux romands (surtout vaudois). Si l'UCAPS avait renoncé, dans un premier temps, à y collaborer, faisant l'analyse que les votants désavoueraient la position patronale, une fois le référendum lancé par les milieux romands, l'UCAPS l'appuie, mais sans endosser un rôle public prépondérant et ne fonctionnant qu'en soutien d'un comité référendaire ad hoc¹⁶⁷. Le projet est rejeté de très peu le 21 mars 1920 en votation populaire, ce qui constitue une grande victoire de la ligne dure au sein des milieux patronaux. Elle vient donc gonfler les voiles des plus intransigeants parmi les patrons, opposés à l'activisme de Schulthess, qui rejettent en bloc les réformes sociales. Hanspeter Schmid estime que le rejet du projet marque la fin de la phase de volontarisme d'une partie de la droite et des milieux patronaux en faveur de réformes sociales et ouvre une phase de «*réaction*» (1983 : 202).

En ce qui concerne l'Union centrale, dans les années qui suivent la grève générale, le nombre de membres augmente très fortement. L'explication principale est l'adhésion d'une petite dizaine d'associations locales (voir le graphique 6, page 343, ainsi que le tableau 15, en annexe). Ces adhésions témoignent du développement de l'organisation patronale dans les cantons et à l'échelle régionale. Une circulaire de l'UCAPS de 1919 note à propos des associations locales :

¹⁶⁶ AUCAPS, Vorstand n° 54, 29 novembre 1918, p. 88, ainsi que AUCAPS, Ausschuss n° 6, 26 mars 1919, p. 21.

¹⁶⁷ AUCAPS, Vorstand n° 60, 28 octobre 1919, p. 91.

«Ainsi que l'ont démontré la grève générale en novembre dernier et le mouvement social qu'elle a déchaîné, il est de la plus haute importance pour les associations professionnelles que des associations locales de patrons aussi fortes que possible forment contrepoids aux unions ouvrières locales.»¹⁶⁸

Un des enseignements de la grève est en effet que les unions ouvrières locales ont joué un grand rôle dans le mouvement social. Pour les intégrer, l'UCAPS émet une circulaire au printemps 1921, intitulée «L'Organisation du patronat en Suisse», qui vise à poser les principes qui devraient réguler les relations internes des différentes strates du mouvement patronal. Cette circulaire pose quelques grands principes : les associations patronales y réaffirment leur but : *«défendre les intérêts de leurs membres en tant que patrons, contre l'ingérence de l'État dans les rapports entre patrons et ouvriers et contre l'action concertée des syndicats»*. Elles sont présentées comme reflétant la structure des syndicats et de l'État. Aux syndicats de branches doivent répondre des associations de branches ; aux unions syndicales locales et aux autorités cantonales doivent répondre des associations cantonales ; enfin, pour répondre aux fédérations nationales des syndicats (USS, Fédération suisse des syndicats chrétiens) et aux autorités fédérales, il y a l'UCAPS. Cette dernière, affirme la directive, devrait regrouper la totalité des deux types d'associations, qu'elle hiérarchise cependant clairement. Les associations de branches sont ainsi *«l'ossature même de l'Union centrale»*. La circulaire de l'Union centrale affirme que *«c'est en adhérant à l'association professionnelle nationale de leur branche que les patrons pourront soutenir de la manière la plus efficace l'Union centrale elle-même»¹⁶⁹*. Pour que les associations locales ne fassent pas concurrence aux associations de branches, elles doivent prévoir que leurs membres soient tenus d'adhérer, en sus, à une association de branches.

Les troubles sociaux poussent aussi un certain nombre d'associations de branches à s'affilier, telles que l'Association patronale horlogère du district du Locle, l'Association patronale de l'industrie du papier ou celle des brasseurs (voir le tableau 15). En 1919, la question de l'affiliation à l'Union centrale de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève (UIM), qui est à la fois une association locale et de branches, montre bien les tensions entre organisations par branche et locales. Otto Steinmann considère que les membres de cette association devraient rejoindre l'ASM, ainsi que les associations suisses des serruriers et plombiers, et ne pas être organisés dans une association régionale comme l'UIM. Steinmann estime que l'intégration de l'UIM pourrait encourager des volontés régionalistes séparatistes au sein du patronat. Prenant le contre-pied de cette position, Gustave Naville voit quant à lui un danger de scission si l'UCAPS refusait l'adhésion des Genevois : *«c'est précisément en refusant l'intégration de cette association de branches locale que l'on*

¹⁶⁸ AUCAPS, Circulaire n° 109, 11 mars 1919.

¹⁶⁹ AUCAPS, Sachdossier 1.1 «Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen», «L'Organisation du patronat en Suisse», sans numéro ni date précise hormis l'indication «printemps 1921».

encouragerait les aspirations séparatistes, car on prendrait ainsi le risque de voir les associations locales de Suisse romande fonder leur propre union centrale»¹⁷⁰. L'UIM est, conformément aux vœux du président, acceptée comme membre de l'UCAPS. L'intégration de ces particularités romandes a contribué à éviter qu'une association concurrente ne soit créée en Suisse romande¹⁷¹.

Le cas genevois montre que le projet de rassembler au sein d'une même association faîtière des associations de branches et locales permet le dialogue entre les différents «*mondes de production*» que ces différentes associations représentent (Humair, 2004 : 6-9) et qui ont tendance à défendre des options politiques divergentes, comme l'illustre l'opposition acharnée du patronat romand, rassemblé autour des chambres de commerce vaudoise et genevoise, au développement de l'État social (Leimgruber, 2008 : 35). Les associations locales tirent leur force des grandes firmes de leur région. L'exemple de l'Association des industries vaudoises illustre cette réalité : elle regroupe toute une série de grandes entreprises romandes qui refusent d'adhérer à l'ASM (voir plus largement sur la question de l'intégration du patronat romand : Tissot, 1999). L'intégration de l'association vaudoise dans l'UCAPS permet donc à l'ASM de jeter les bases d'une certaine coordination avec ces entreprises. De même, alors que l'industrie du chocolat et l'industrie alimentaire ne sont pas affiliées à l'UCAPS, la grande entreprise de l'alimentaire Nestlé est rattachée à l'UCAPS au travers de l'Association des industries vaudoises, dont l'entreprise veveysanne est membre. Autre exemple : le puissant Arbeitgeberverband Aarau, première association locale qui s'affilie à l'UCAPS en 1909 déjà, compte parmi ses membres les firmes BBC et Bally ou encore l'entreprise de mécanique – qui, elle aussi, refuse d'adhérer à l'ASM – Sprecher & Schuh¹⁷². Les associations locales regroupent également des entreprises plus petites, par ailleurs membres de l'USAM. Quand ces associations adhèrent à l'UCAPS, les milieux industriels créent donc un lien avec des secteurs qu'elle n'aurait pas atteints autrement¹⁷³.

L'UCAPS se développe au cours de ces années comme un lieu de débat et de conciliation des différents intérêts patronaux. C'est cette idée qu'exprime Ulrico Vollenweider, qui préside *de facto* l'Union centrale – mais reste vice-président *de jure* – entre 1921 et 1925, quand il explique que «*l'Union centrale devrait être développée de manière à ce qu'elle devienne le centre de gravité des questions patronales*»¹⁷⁴.

¹⁷⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 7, 4 juin 1919, p. 26. Traduit de l'allemand.

¹⁷¹ On peut cependant mentionner la Fédération des entreprises romandes à Genève, ainsi que les Groupements patronaux vaudois. Ces deux associations représentent des petites et moyennes entreprises et sont donc plus proches de l'USAM que de l'UCAPS. Elles n'en constituent pas moins une difficulté pour l'UCAPS, car elles agissent comme *employers' associations* sans être affiliées à l'UCAPS. On verra d'ailleurs aux chapitres 5 à 7 que la Fédération romande est intégrée au mouvement patronal suisse par l'intermédiaire des caisses de compensation. Sur l'intégration des milieux patronaux romands dans les associations nationales, voir l'article de Laurent TISSOT (1999).

¹⁷² AUCAPS, Vorstand n° 8, 14 avril 1909, p. 15.

¹⁷³ AUCAPS, Vorstand n° 29, 18 avril 1913, p. 4.

¹⁷⁴ AUCAPS, Vorstand n° 55, 6 février 1919, p. 14. Traduit de l'allemand.

L'UCAPS regroupe des associations des arts et métiers et des industriels, et permet à ces différents milieux de collaborer. C'est ainsi que dans les comités de l'UCAPS, des milieux par ailleurs distincts collaborent pour les questions patronales, alors qu'ils sont divisés entre l'USCI et l'USAM concernant les questions économiques.

Si elle développe sa représentativité, l'UCAPS a cependant, au cours de ces années, de grandes difficultés à imposer les décisions qu'elle prend à ses associations membres et aux entreprises. Or, l'efficacité de sa logique d'influence dépend également de sa capacité à faire adopter aux patrons une attitude uniforme. Ainsi, comme on l'a vu, l'UCAPS tente en 1919-1920 de limiter autant que possible l'intervention publique dans le domaine du travail en organisant des négociations avec les syndicats. La capacité de l'UCAPS à éviter une intervention publique est ici fonction de la possibilité d'imposer une certaine action collective à ses membres. Or, la firme Bally, une des plus importantes entreprises de Suisse, membre de l'UCAPS et représentée au Vorstand depuis sa fondation, décide, juste après la grève de 1918 et sans en informer l'UCAPS, de baisser son temps de travail à 48 heures par semaine, comme le revendiquaient les grévistes. Cette réduction est un coup dur pour la position patronale, qui consistait à refuser cette concession au nom de la préservation de la compétitivité de l'industrie d'exportation suisse. Elle affaiblit donc la position patronale vis-à-vis des autorités politiques. Gustave Naville résume cette situation quand il qualifie l'action de Bally de «*coup de poignard dans le dos des autres industriels, qui sera utilisé par les autorités*» («*Schuss in den Rücken der übrigen Industriellen, der von den Behörden ausgenützt werde*») ¹⁷⁵. Après qu'il a été question d'exclure l'association des industriels de la chaussure – dont est membre Bally –, en représailles, l'UCAPS renonce finalement pour ne pas limiter sa représentativité. Ce manque de solidarité laisse des traces durables dans l'association, qui peine à conjuguer large représentativité, solidarité en son sein et crédibilité vis-à-vis des autorités politiques. En novembre 1920, Ulrico Vollenweider expose ces enjeux quand il

«rappelle que l'introduction inopportune et prématurée de la journée de 8 heures par quelques entreprises a révélé que notre organisation intérieure n'était pas encore d'une fermeté suffisante et que les principes de l'Union centrale n'étaient pas respectés par certains membres du comité. Actuellement, dans tous les pays, les gouvernements s'ingèrent de plus en plus dans les questions du travail et dans les rapports entre patrons et ouvriers. Il en résulte qu'une solidarité effective et plus étroite que dans le passé est absolument indispensable entre patrons. Il règne actuellement une sorte d'insécurité: on peut toujours se demander si tous nos membres exécuteront les décisions prises par les organes compétents de l'Union centrale. Il est évident que cette insécurité ne crée pas des circonstances favorables à une organisation intérieure plus stricte.» ¹⁷⁶

¹⁷⁵ AUCAPS, Vorstand n° 54, 29 novembre 1918, p. 89.

¹⁷⁶ AUCAPS, Vorstand n° 66, 2 novembre 1920, p. 150.

Cette difficulté est d'autant plus importante que, comme le note Gustave Naville, les fortes tensions politiques de la période nécessiteraient le renforcement de l'UCAPS¹⁷⁷. Le président de l'Union centrale, revenant notamment sur la question de l'affiliation des associations locales, estime que

*«L'Union centrale voit actuellement sa signification devenir de plus en plus considérable, tant au point de vue national qu'au point de vue international. Mais la difficulté de concentrer et d'unir les industriels est actuellement très grande. Si nous adoptons des principes trop rigides, nous empêchons les associations locales d'adhérer à l'Union centrale et par conséquent nous limitons notre champ d'influence. Le plus important à l'heure actuelle, c'est de rallier le plus de membres possible. Lorsque nous aurons groupé tous les groupements industriels qui peuvent s'affilier à notre Union, nous pourrions développer notre organisation intérieure proprement dite.»*¹⁷⁸

Ces citations illustrent de quelle manière l'UCAPS doit fonctionner à l'articulation entre logique des membres et logique d'influence. Une association n'est ainsi forte vis-à-vis de l'extérieur que si elle est capable de faire consensus à l'interne et d'imposer ses décisions à ses membres; en retour, la capacité d'influencer l'environnement renforce l'association vis-à-vis de ses membres. Dans le cas de l'UCAPS, il est essentiel pour la logique des membres de voir les associations adhérer et d'obtenir la capacité de leur imposer des pratiques communes en matière de conditions de travail, de salaires et de prestations diverses. Autrement dit, l'UCAPS devrait parvenir à réguler le marché du travail de manière autonome et discipliner ses affiliés. Cet objectif est lié à sa logique d'influence, en ce qu'elle vise à éviter les interventions étatiques dans les relations de travail (comme l'a montré le cas des négociations avec les associations d'employés). L'interaction entre ces logiques est complexe et marque toute l'histoire de l'UCAPS.

Pour fonctionner dans le nouvel environnement qui voit le jour vers 1918, l'UCAPS entreprend certaines réformes qui ont pour but de permettre à l'association de mieux gérer ses différents impératifs. Un nouvel organe est créé, l'Ausschuss (pour sa composition entre 1918 et 1960, voir le tableau 12, en annexe). Il vient s'ajouter à l'assemblée des délégués et au Vorstand. Il se réunit pour la première fois en décembre 1918¹⁷⁹. Dénommée d'abord *Geschäftsleitenden Kommission* (commission permanente selon son nom officiel en français), elle prend en 1927 le nom de

¹⁷⁷ AUCAPS, Ausschuss n° 20, 21 octobre 1920, p. 68.

¹⁷⁸ AUCAPS, Vorstand n° 66, 2 novembre 1920, p. 151.

¹⁷⁹ Notons qu'une telle commission au sein du Vorstand était prévue par les statuts dès 1908 dans les termes suivants: «Le comité directeur peut déléguer la conduite des affaires courantes à une commission permanente de trois membres résidant au siège de l'Union centrale ou dans ses environs.» Traduit de l'allemand. Avant 1918 cependant, aucune de ces réunions ne fait l'objet d'un procès-verbal et nulle mention n'est faite de son existence au cours des séances du Vorstand, ce qui laisse supposer que ces réunions, si elles existaient, devaient garder une fonction informelle. Il est cependant clair que nombre de questions

Geschäftsleitenden Ausschuss (comité de direction). Cet organe est d'abord composé de 3 à 5 membres, il passe ensuite de 5 à 7 à partir de 1921, à 9 en 1927, enfin de 9 à 11 personnes en 1937¹⁸⁰. Les membres de l'Ausschuss sont issus du Vorstand et élus par lui. Le Vorstand demeure, au niveau juridique, l'organe principal de la prise de décision de l'association. Ses membres sont élus par l'assemblée des délégués, qui élit également pour chaque membre un délégué suppléant. Composé à l'origine de 5 à 9 membres, il est élargi à mesure que de nouveaux membres adhèrent et, dès 1918, toutes les associations de branches y sont représentées, ainsi qu'un nombre limité d'associations locales¹⁸¹, ce qui porte le nombre de membres à 15. Le Vorstand de l'UCAPS s'agrandit ensuite à mesure que les membres affluent¹⁸².

Corollaire de l'augmentation du nombre de membres du Vorstand – qui devient plus large et plus difficile à réunir –, l'Ausschuss est créé dans le but d'assurer une direction resserrée, plus aisée à regrouper, composée (en principe) de personnes habitant la région zurichoise. La création de ce nouvel organe s'explique donc par la volonté de l'UCAPS d'adapter sa structure à l'augmentation du nombre d'associations membres ainsi qu'à l'augmentation de ses tâches vers 1918¹⁸³. Les fonctions de l'Ausschuss consistent à préparer les réunions du Vorstand, et à régler les questions internes (l'organisation du secrétariat par exemple). Il a également pour fonction de concevoir puis de mettre en œuvre le lobbying politique de l'association, plus facile à régler en petit comité. La conduite de la logique d'influence est donc particulièrement confiée à cette seconde instance. En se dotant d'une commission restreinte, l'UCAPS reprend le modèle de l'ASM, qui dispose elle aussi de deux comités depuis sa fondation. L'illustration 7 expose l'organisation de l'UCAPS.

La première réunion de l'Ausschuss a lieu le 14 décembre 1918, soit un mois après la grève générale, ce qui illustre le fait que la création de cette commission est une des réponses offertes par l'UCAPS au contexte tendu de l'époque. Notons cependant que la décision de créer cet organe précède la grève. Elle est en effet avalisée le 15 octobre, à l'occasion de l'assemblée des délégués¹⁸⁴. Les réunions s'enchaînent de manière très rapprochée: 9 janvier 1919, 6 et 28 février, 7 et 26 mars. Le nouvel organe se réunit

étaient réglées entre le secrétaire (Steinmann) et le président (Naville). Pour cette dernière affirmation, voir AUCAPS, Vorstand n° 52, 27 septembre 1918, p. 70.

¹⁸⁰ Rapport annuel UCAPS 1937, p. 11. Après 1937, ce nombre demeure stable par la suite.

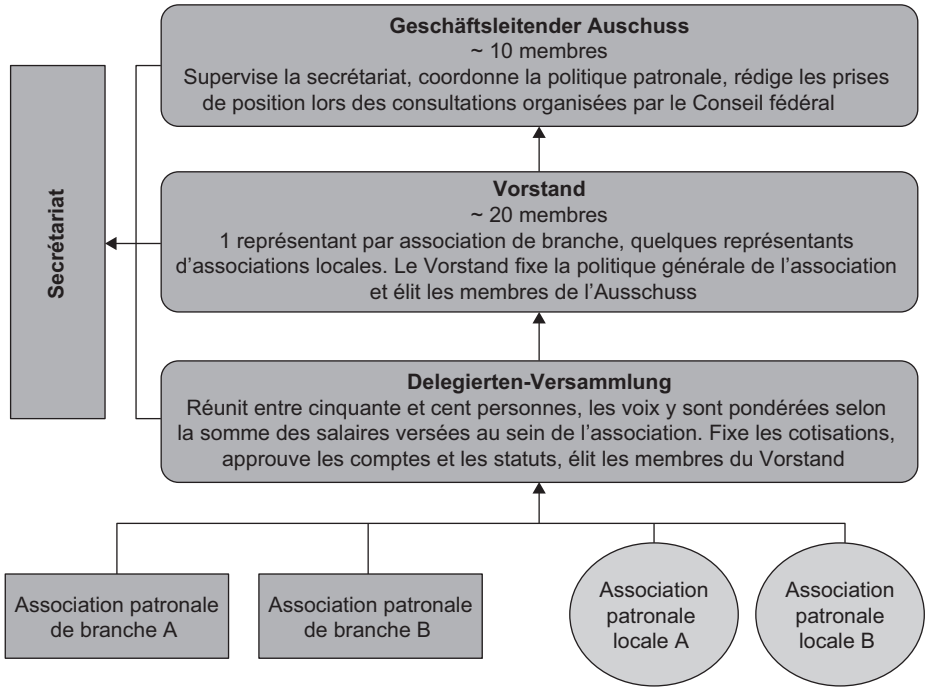
¹⁸¹ Une seule association locale est représentée jusqu'en 1918, puis quatre dans les années 1920, nombre qui se stabilise ensuite à six à partir des statuts de 1927. Il passe à dix en 1979.

¹⁸² En 1948, il regroupe trente-quatre membres, chiffre qui reste stable vers 1960. La fin 1918 voit siéger pour la première fois dans le Vorstand des représentants de nombreuses associations (voir le tableau 11, en annexe). On peut notamment souligner l'entrée dans le Vorstand d'un représentant du Arbeitgeberverband schweiz. Papierindustrieller en la personne du futur président de l'UCAPS, Léo Bodmer. Notons à ce propos que Bodmer représente l'industrie du papier, car il dirige la papeterie de Cham, dont il a repris la direction au travers de sa femme, Anna Vogel. Son activité principale demeure cependant la direction de la plus grande entreprise suisse, la BBC à Baden. Voir DHS, «Bodmer, Leo», Renato Morosoli : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F29533.php> (consulté le 8 octobre 2014).

¹⁸³ Voir à ce propos AUCAPS, Vorstand n° 52, 27 septembre 1918.

¹⁸⁴ AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 11, 15 octobre 1918.

Illustration 7: Les organes de l'UCAPS vers 1920



beaucoup plus souvent que le Vorstand. L'Ausschuss est composé, en plus du président, vice-président et trésorier, des membres les plus influents du Vorstand. Dans sa première composition, il regroupe le président Gustave Naville, le vice-président Ulrico Vollenweider et le trésorier Robert Breitingner. Il est complété par Fritz Funk, président de l'ASM, et par Fritz Gauger, représentant de l'association patronale des serruriers. Il est ainsi composé de militants chevronnés de la cause patronale. Dès 1919, Jean Cagianut, secrétaire de la SSE, en fait partie, puis le nombre de ses membres est augmenté avec l'entrée du futur président Léo Bodmer, de Hans Sulzer (qui ne participe qu'à l'Ausschuss et pas au Vorstand), de Charles Tzaut et de Gustav Hürlimann. Dès la création de l'Ausschuss, le centre de gravité de l'association se déplace vers cette nouvelle instance¹⁸⁵. L'industrie des machines y est (fortement) surreprésentée, à travers la présence de Sulzer, de Funk et de Bodmer, trois personnalités parmi les plus éminentes issues de la BBC et de Sulzer, deux des plus puissantes entreprises de Suisse, ainsi que de celle de Charles Tzaut, lui aussi industriel de la métallurgie, à la tête de l'entreprise Cuénod SA¹⁸⁶.

¹⁸⁵ AUCAPS, Vorstand n° 68, 1^{er} juillet 1921, p. 27.

¹⁸⁶ Cette surreprésentation de l'industrie des machines provient notamment du fait que la réforme de 1918 fait du président de l'association non plus un représentant d'un secteur, mais un membre neutre du comité, libérant une place supplémentaire à l'ASM, qu'occupe Fritz Funk.

Le secrétariat de l'UCAPS est également renforcé au cours des années 1919 et 1920, avec l'engagement de nouveaux secrétaires (voir le tableau 14, qui liste tous les employés de l'Union centrale jusqu'en 1960). Une telle évolution est rendue possible par l'augmentation des cotisations des membres. Alors que la cotisation était fixée à 0,15 pour mille des salaires entre 1908 et 1918, elle est augmentée à 0,25 en 1919 puis à 0,5 pour mille en 1921 et en 1922¹⁸⁷. Elle est ensuite ramenée à 0,4 pour mille en 1923, puis à 0,25 pour mille en 1926. Le secrétariat de l'UCAPS n'était composé que de deux employés jusqu'à la fin de l'année 1918, Otto Steinmann et « *une employée de chancellerie* »¹⁸⁸. En 1919, Max Flury, docteur en science économique de l'Université de Zurich, reprend les fonctions de rédacteur germanophone du *Arbeitgeberzeitung* et des tâches administratives internes. Philippe Secrétan, docteur en droit de l'Université de Lausanne, prend en charge les travaux de rédaction en français¹⁸⁹. L'engagement de Secrétan reflète la volonté de l'UCAPS d'intégrer la partie francophone du pays dans cette association jusque-là très centrée sur Zurich. Secrétan explique ainsi en 1919 que beaucoup de patrons romands ne connaissaient rien de l'UCAPS. Selon lui, « *dans les associations professionnelles, les patrons suisses romands se sentent souvent mis en minorité par leurs collègues suisses alémaniques* »¹⁹⁰. Pour les intégrer, l'UCAPS intensifie son activité éditoriale en français. Le rapport sur l'année 1918 est le premier qui paraisse dans les deux langues, et le *Journal des associations patronales*, qui comprenait déjà un certain nombre d'articles en français, paraît également à partir de 1918 avec une partie francophone beaucoup plus importante.

Un autre aspect crucial du développement de l'UCAPS dans les années 1920 est la négociation d'une véritable division des tâches avec l'USCI. L'Union centrale met en effet ses difficultés à attirer des nouveaux membres sur le compte de l'absence d'une claire division des tâches avec l'association faîtière du commerce et de l'industrie. L'Union centrale estime qu'elle devrait avoir l'exclusivité de la représentation du patronat vis-à-vis des autorités dans les questions de travail et de politique sociale, y compris en ce qui concerne la régulation des conditions de travail des employés, ce que l'USCI refuse. Pour les dirigeants de l'Union centrale, c'est parce que l'USCI n'abandonne pas les questions « sociales » que toute une série de secteurs, au premier rang desquels le commerce, les banques, les assurances, mais aussi l'industrie alimentaire, refusent d'adhérer à l'UCAPS. Affaiblie par ces dissidences, l'Union centrale ne parvient en conséquence pas à s'imposer comme l'interlocutrice exclusive

¹⁸⁷ Voir les procès-verbaux des Delegierten-Versammlungen des années correspondantes.

¹⁸⁸ Rapport annuel UCAPS 1932, p. 16.

¹⁸⁹ Rapport annuel UCAPS 1919, p. 10. En réalité, son frère René Secrétan est d'abord engagé mais démissionne au cours de l'année 1919, pour être remplacé par Philippe. Signalons aussi que cette augmentation de personnel doit être relativisée. En effet, la fonction de rédacteur du *Arbeitgeberzeitung* était occupée par Edgar Schmid, qui n'était pas employé par le secrétariat. Après le départ de Schmid suite à ses prises de position considérées comme trop pro-allemandes pendant la Première Guerre mondiale, la rédaction est intégrée au secrétariat de l'UCAPS pour garantir un meilleur contrôle sur le journal. De cette manière, les rédacteurs sont aussi appelés à participer aux tâches du secrétariat.

¹⁹⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 7, 4 juin 1919, p. 27. Traduit de l'allemand.

des autorités. Pour l'Union centrale, obtenir une division des tâches claire permettrait de renforcer sa logique d'influence pour, en retour, forcer tous les secteurs à s'affilier à l'UCAPS s'ils veulent avoir voix au chapitre dans les questions de travail (ce qui renforcerait l'association dans sa logique des membres).

Du point de vue de l'USCI et de son Vorort, il est difficile, même après le renforcement de l'UCAPS de 1918-1920, de laisser à cette organisation l'exclusivité de la représentation des questions de travail. En effet, l'UCAPS, qui compte parmi ses membres de nombreuses associations du petit patronat (serruriers, chauffagistes, et surtout entrepreneurs rassemblés au sein de la SSE), ne saurait, selon le Vorort, défendre seule les intérêts des banques ou des assurances, centraux au Vorort, puisque son orientation pourrait être par trop influencée par les petits patrons en son sein. Ainsi, les milieux du commerce n'étant pas représentés à l'UCAPS, il est hors de question pour le Vorort de laisser à cette organisation la régulation des conditions de travail des employés. Pour le Vorort, « *la bonne volonté de la direction des deux organisations ne suffit pas* »¹⁹¹. Le problème principal, pour l'USCI, est « *le développement insuffisant* » de l'UCAPS : « *D'une part, des secteurs importants de l'industrie ne vous sont pas rattachés, et d'autre part, vous comptez parmi vos membres des associations par ailleurs membres de l'USAM.* »¹⁹²

Face à l'insistance de l'UCAPS, que j'ai étudiée en détail (Eichenberger, 2012), l'Union centrale parvient finalement à arracher une division des tâches à l'USCI. L'accord, signé en janvier 1922, peut être décrit comme un compromis¹⁹³. Il reconnaît à l'Union centrale une certaine prépondérance dans les questions « sociales » et l'exclusivité dans les questions de lutte coordonnée du patronat sur le marché du travail. Il met cependant toute une série de limites à la division des tâches claire que souhaitait l'UCAPS. L'Union centrale s'engage à ne traiter qu'avec la collaboration de l'USCI les affaires qui auraient des répercussions sur des employés ou qui impliqueraient de négocier avec les autorités fédérales. Même si cet accord ne va pas assez loin pour l'UCAPS, il témoigne cependant de la montée en puissance de l'association.

Parallèlement à ces négociations, la situation sociale évolue radicalement au début des années 1920. Après les négociations de CCT de 1919-1920, la crise brutale de 1920-1923 marque un net recul dans les négociations collectives (Boillat *et al.*, 2006 : 121-126). La plupart de ces contrats sont ainsi rapidement dénoncés à mesure que les tensions s'apaisent et que la situation économique se détériore au début des années 1920, provoquant une amélioration du rapport de force en faveur des patrons (Billeter, 1985 : 90). Degen note à ce propos qu'à partir de la détérioration de la

¹⁹¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.6.6.3.40/41 « Briefkopien, Kopienbücher 2. Serie Bd. 1-480 », lettre du Vorort à l'UCAPS, 14 janvier 1922. Traduit de l'allemand.

¹⁹² AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.6.6.3.40/41 « Briefkopien, Kopienbücher 2. Serie Bd. 1-480 »... Cette opinion est exposée par le Vorort de manière répétée. Voir AUCAPS, Ausschuss n° 13, 13 décembre 1919.

¹⁹³ Rapport annuel UCAPS 1921, p. 17-18.

situation économique de la fin de l'année 1920, « *le rapport de force entre offre et demande de travail* » évolue en défaveur des travailleurs (Degen, 1991 : 285). Peu de conventions conclues en 1919 sont maintenues au-delà de 1920 (Degen, 2012a : 890). La « *Berner Uebereinkunft* » est dénoncée dès 1920, pour n'être réanimée, sous une forme différente, qu'en avril 1939. Plus largement, Degen estime que la mauvaise conjoncture économique explique que le mouvement syndical soit demeuré trop faible durant tout l'entre-deux-guerres pour être considéré comme un véritable partenaire par le patronat, ce qui se reflète par exemple à travers la rareté des CCT conclues. Après le reflux des années 1920, Degen va jusqu'à écrire que la mauvaise conjoncture économique contribue à expliquer le « *rôle insignifiant* » des syndicats au niveau politique (Degen, 1991 : 309). La capacité de mobilisation des syndicats se réduisant sensiblement au cours des années 1920, on peut observer dans ces organisations une attitude de moins en moins offensive. Degen note cependant que même si les syndicats n'étaient que très partiellement reconnus par les patrons (l'ASM refuse de reconnaître la FOMH jusqu'à la fin des années 1930), la combativité qu'ils avaient démontrée autour de 1918 ne permit plus aux associations patronales ni à l'État de les ignorer totalement (Degen, 1991 : 307 ; 2012a : 888). Willi Gautschi (1966 : 376) faisait la même analyse en conclusion de son ouvrage sur la grève générale. En ce sens, les expériences de 1918-1919 marquent durablement les relations entre syndicats et patronat et produisent des effets à long terme, comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

Au cours des années 1920, les projets de développement de l'activité de l'État dans les politiques sociales ainsi que dans les questions d'arbitrage en cas de conflits de travail prennent de plus en plus d'importance¹⁹⁴. Dans le cadre de ces interventions, ainsi que pour fonctionner comme relais de l'Organisation internationale du travail en Suisse, un Office fédéral du travail est créé en 1921 (pour compenser le rejet du projet de loi réglementant les conditions de travail, évoqué plus haut), qui se voit également chargé de collecter des statistiques sur les rapports de travail. Cet office complète le travail de l'OFAS, créé en 1913, et celui de la plus ancienne Division de l'industrie et des arts et métiers. Dans ce contexte d'extension de l'activité de l'État, l'UCAPS augmente beaucoup l'ampleur de ses activités politiques, surtout après la signature de la division des tâches avec le Vorort, qui lui reconnaît un certain rôle politique. Son importance est d'autant plus grande que l'USCI connaît des divisions profondes au cours de ces années (Schmid, 1983 : 183-202). Ces divisions rendent le Vorort moins efficace politiquement. L'UCAPS prend ainsi, pendant les années 1920, une importance politique sur la scène fédérale qu'elle était très loin d'avoir une décennie plus tôt. Après que l'État a commencé à subventionner des caisses de

¹⁹⁴ Dès 1914 et la révision de la loi sur les fabriques, les cantons ont l'obligation de créer des Offices cantonaux de conciliation en cas de conflit. Ce système cantonal, complété en 1949 par un équivalent à l'échelle de la Confédération, ne disposait cependant que de prérogatives limitées, et fut globalement incapable d'imposer ses décisions sans l'accord des deux parties (DEGEN, 2012a : 883-884). Il n'en demeurait pas moins une menace prise très au sérieux par les associations patronales.

chômage syndicales dès décembre 1917, une commission d'experts est mise sur pied en 1921 pour étudier une loi fédérale sur l'assurance-chômage; cette loi est édictée trois ans plus tard (Tabin et Togni, 2013 : 17-57). C'est l'UCAPS qui représente le patronat dans ces négociations. Elle intervient dans plusieurs votations: elle est aux avant-postes du combat contre l'initiative socialiste pour l'introduction d'un impôt sur la fortune (3 décembre 1922) et soutient la *Lex Häberlin* (18 février 1923) qui voulait restreindre la liberté d'expression, le droit de grève et de manifestation, et museler ainsi le mouvement ouvrier. Elle joue aussi un rôle important de surveillance des activités de la SUVA et intervient sur la question de la révision de la loi sur les fabriques (14 février 1924).

Le projet essentiel de la décennie en matière de politique sociale est cependant celui de la création de l'AVS, empoigné par le Conseil fédéral au lendemain de la grève générale. En collaboration avec les autres associations faïtières, l'UCAPS coordonne les actions des industriels dans ce dossier, ce qui renforce l'association. Elle combat l'initiative du conseiller national radical Christian Rothenberger, qui voulait mettre sur pied une AVS financée par un impôt sur les bénéfiques de guerre (lancée en 1919 et rejetée en 1925), mais adopte une attitude attentiste lors de la votation sur l'article constitutionnel – rendu relativement inoffensif par les assureurs et les employeurs – qui ancrerait le principe de l'assurance-vieillesse et survivants en décembre 1925 (Leimgruber, 2008 : 63 et 88-89). À partir de l'acceptation de cet article, l'utilité de l'UCAPS comme instrument de lobbying pour le patronat se précise. En témoigne la création d'une commission spéciale du Vorstand pour l'étude des questions de politique sociale en 1926. Rapidement désignée par le terme de «commission de politique sociale» («Sozialversicherungskommission»), elle est créée suite à l'acceptation par le peuple de l'article prévoyant une AVS en 1925 et le lancement des travaux pour la mettre en œuvre dans une législation¹⁹⁵. Son premier mandat consiste à réaliser une enquête sur les institutions privées de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité existantes. Cette enquête visait à fonder empiriquement la défense patronale dans les débats autour du projet d'AVS, pour documenter l'existence des efforts autonomes du patronat, assurer leur préservation dans l'assurance à venir et orienter l'intervention publique. La composition de cette commission montre que l'UCAPS parvient de mieux en mieux à fédérer les différents milieux patronaux. Cela est crucial, car il en va de la crédibilité des actions de l'Union centrale. La commission de politique sociale est présidée par Jean Cagianut – désormais président, après avoir été secrétaire de la SSE –, un membre influent des comités de l'UCAPS, mais aussi de l'USAM. Le rôle de Cagianut est tel qu'on la

¹⁹⁵ Pour la création de cette commission, voir AUCAPS, Ausschuss n° 58, 20 novembre 1925, p. 47-49 et n° 59, 15 janvier 1926, p. 58-59. Voir aussi LEIMGRUBER (2008 : 89). Il est d'abord question de créer une telle commission pour plancher sur l'assurance-chômage. Le destin de ce premier projet n'est cependant pas clair. Voir à ce propos les débats contenus dans AUCAPS, Ausschuss n° 50, 19 novembre 1924.

désigne parfois comme la « commission Cagianut »¹⁹⁶. Les deux frères Otto et Arthur Steinmann font également partie de la commission : Otto le secrétaire de l'UCAPS et Arthur celui du VATI. Deux industriels parmi les plus influents complètent cette commission : Emmanuel Dubochet, représentant des milieux patronaux romands, traditionnels opposants forcenés aux politiques sociales, et le conseiller national Oscar Sulzer, beaucoup plus favorable aux politiques sociales. La commission tient de nombreuses réunions en 1929 et en 1930, moment où le projet d'AVS est discuté avec le Conseil fédéral et au Parlement. Dans le cadre des négociations, et pour intégrer d'autres milieux très opposés aux politiques sociales, en plus des Romands, Max Flury, l'ancien secrétaire de l'UCAPS entre 1919 et 1925, désormais secrétaire du Basler Volkswirtschaftsbund, représente le patronat bâlois dans cette commission (voir Leimgruber, 2008 : 94). Elle cesse de se réunir après le rejet du projet d'AVS en votation populaire en 1931 (voir plus loin). On peut estimer le nombre de réunions de cette commission à une quinzaine entre 1924 et 1930¹⁹⁷. La création de cette commission témoigne du fait que, comme l'estime Jean Cagianut en 1926, la défense du patronat contre l'État est devenue pour l'Union centrale plus importante que la défense contre les syndicats. Ce n'est pas un hasard si c'est en 1926 que l'OFAS propose, en vain, à l'UCAPS de subventionner ses travaux pour la réalisation de l'enquête sur les institutions de prévoyance privée mentionnée plus haut¹⁹⁸.

Cette commission améliore l'efficacité de l'UCAPS. Elle fonctionne certes en parallèle aux autres organisations patronales – comme le Vorort, qui reste l'instance la plus importante – mais aussi à de nouvelles formes d'associations avec un but très spécifique, comme celle des caisses de pensions, Schweizerischer Verband der Unterstützungskassen und Stiftungen für Alter und Invalidität (Leimgruber, 2008 : 77). Cette commission et le rôle de lobbying de l'UCAPS dans le projet d'AVS au cours des années 1920 contribuent cependant fortement au renforcement de l'association. Signe du manque d'ancrage de l'UCAPS dans les milieux bancaires et des assurances, ces deux branches, ainsi que les chemins de fer privés, refusent, dans un premier temps au moins, leur participation à l'enquête de l'Union centrale¹⁹⁹. L'absence des

¹⁹⁶ AUCAPS, Sachdossier 1.10 « Union des industriels en métallurgie du canton de Genève », rapport à l'assemblée générale ordinaire du 9 avril 1931, de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève sur l'exercice 1930, p. 6.

¹⁹⁷ Les procès-verbaux de cette commission n'ont pas été conservés dans les archives de l'UCAPS. On trouve en revanche quelques copies dans le dossier ASSE, V.9.1.1a « AHV bis 1930 », dans les archives de la SSE. Ce dossier contient les procès-verbaux des réunions relatives au projet d'AVS en 1929 et en 1930. Même s'ils ne sont pas tous numérotés, celui du 10 janvier 1930 porte l'indication « 12. Sitzung der Sozialversicherungskommission des Zentralverbandes ». C'est sur ce décompte que je me suis basé pour mon estimation.

¹⁹⁸ AUCAPS, Ausschuss n° 60, 8 mars 1926, p. 73. Voir la page 72 pour la déclaration de Jean Cagianut.

¹⁹⁹ AUCAPS, Ausschuss n° 59, 15 janvier 1926. Cette enquête donne lieu à une publication de l'UCAPS en 1928, qui a une grande influence sur la suite des travaux législatifs. Il s'agit du n° 26 des *Schriften des Zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisationen*. L'étude est intitulée « Die Fürsorge privater Unternehmungen für ihr Personal bei Alter, Invalidität und Tod ». Dans l'enquête figurent des données sur le secteur bancaire. Il semble donc que ce dernier ait finalement accepté de participer à l'enquête.

assureurs privés, eux qui jouent pourtant un rôle capital dans la conception du projet, montre que l'UCAPS n'est pas encore capable d'intégrer l'ensemble de l'économie privée derrière elle. Cette commission illustre aussi la forme de lobbying qui sera amenée à se développer dans les années suivantes, qui consiste à organiser le lobbying des politiques sociales plutôt que de s'opposer frontalement à toute évolution. Comme le souligne simplement Jean Cagianut au moment de créer cette commission : «*Si l'on prenait l'initiative de formuler des propositions, ces propositions auraient des chances d'être acceptées.*»²⁰⁰

Grâce au lobbying des grandes compagnies d'assurances privées et du patronat – pour lesquelles l'UCAPS ne constitue qu'un canal parmi d'autres –, les employeurs parviennent à limiter les désavantages contenus dans le projet d'AVS porté depuis la fin de la Première Guerre mondiale par le conseiller fédéral Schulthess, qui est adopté par la quasi-totalité du Parlement fédéral. Le projet est attaqué par une coalition hétérogène comprenant les opposants traditionnels de la politique sociale en Suisse romande, des catholiques conservateurs, des anti-étatistes et des fédéralistes. Lors du vote populaire en décembre 1931, le patronat, très divisé sur le projet, se tient relativement en retrait de la scène politique. Symbole de cette division, une assemblée extraordinaire des délégués de l'UCAPS est organisée pour prendre position sur le projet en novembre 1931. Elle réunit cinquante-sept délégués issus de vingt-cinq organisations. Deux orateurs prennent la parole : Jean Cagianut, qui s'exprime pour l'acceptation du projet, et Emmanuel Dubochet, qui s'exprime pour son rejet. L'assemblée soutient aux deux tiers la position de Cagianut. La coexistence de ces tendances opposées montre cependant de quelle manière l'UCAPS s'impose comme lieu de confrontation et de ralliement au sein du patronat suisse²⁰¹. L'UCAPS et le Vorort, après être parvenus à influencer le projet, adoptent une position de soutien un peu à contrecœur, entre autres pour ne pas être en porte-à-faux avec la majorité radicale et avec le conseiller fédéral Schulthess. Sous le poids des différentes oppositions, notamment celle des catholiques conservateurs et des fédéralistes représentés par le conseiller fédéral Jean-Marie Musy, le projet échoue (Leimgruber, 2008 : 90-102).

Pour l'UCAPS, outre l'AVS, les années 1920 voient se multiplier les tâches de représentation des commissions extraparlimentaires mises en place par l'administration fédérale et le Conseil fédéral, à mesure que les activités de politiques sociales de l'État s'étendent. L'association est représentée dans différentes commissions. Ce sont principalement les personnalités élues, issues de l'Ausschuss et du Vorstand, qui siègent dans les commissions extraparlimentaires, comme la commission des fabriques. Les patrons prennent ainsi eux-mêmes en charge la défense de leurs milieux. Comme on le verra, ce type de tâches sera de plus en plus assumé par les fonctionnaires de l'UCAPS

²⁰⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 58, 20 novembre 1925, p. 48.

²⁰¹ AUCAPS, «Protokoll der Delegiertenversammlung», Protokoll der ausserordentlichen Delegierten-Versammlung, 20 novembre 1931.

dans les périodes ultérieures, ce qui témoigne d'une certaine professionnalisation de l'activité de lobbying. Dès cette époque, le secrétariat joue cependant un rôle important, comme le montre le nombre grandissant de commissions extraparlimentaires dans lesquelles siègent les membres du secrétariat de l'UCAPS. On peut citer par exemple la commission de l'Office fédéral du travail pour les questions de statistiques sociales créée en 1925, où sont représentés l'UCAPS, l'ASM et la SSE. Cette commission fonctionne comme instance consultative pour l'Office²⁰². C'est Friedrich Bernet, le secrétaire de l'UCAPS, un spécialiste de statistiques, qui y siège. La SSE est également représentée par un professionnel, Emil Fischer.

Prenant acte de ces évolutions, l'UCAPS révisé ses statuts en 1927. Ceux-ci stipulent désormais que l'Union centrale se fixe comme objectif de «*réguler les relations de travail dans le sens d'une coopération pacifique entre employeurs et employés et, en cas de conflit, vise le développement d'une attitude commune et le soutien mutuel des employeurs*». Comme en 1908, les autres objectifs de l'UCAPS demeurent le rassemblement des *employers' associations*, la lutte commune contre les grèves et les boycotts, l'accumulation de matériel d'information et d'analyse et la tenue d'un journal. Les tâches que l'UCAPS s'était fixées en 1908, mais qu'elle n'était pas parvenue à mener à bien, ne figurent plus dans les statuts – la création d'un bureau de placement, l'inclusion de clauses de grève dans les contrats commerciaux et la fondation d'une caisse de réassurance contre les grèves pour laquelle l'UCAPS ne parvient pas à centraliser assez de moyens. Comme dans les périodes précédentes, cette réforme ne se fait pas sans prise en compte des réalités à l'extérieur des frontières nationales. Ainsi, ces nouveaux statuts, comme cela avait été le cas en 1908, sont préparés par un voyage à l'étranger (Allemagne, Danemark, Hollande, Suède et Tchécoslovaquie) que fait Otto Steinmann en été 1926, dans le but d'étudier l'organisation du patronat dans ces pays du nord de l'Europe, et particulièrement la défense contre les grèves²⁰³.

De nouveaux buts apparaissent à la place des tâches abandonnées par l'Union centrale. Les statuts intègrent désormais un nouvel objectif qui représente une très grande différence avec la période précédente. L'Union centrale se fixe désormais comme objectif de représenter ses membres face aux autorités politiques «*dans les questions qui touchent les intérêts de plusieurs de ses membres*»²⁰⁴. À partir de ce moment, l'UCAPS investit beaucoup plus frontalement le champ politique et centralise les revendications politiques du patronat dans les domaines du travail et des politiques sociales, comme on le verra dans le chapitre suivant. La réforme statutaire de 1927 officialise aussi l'existence de l'Ausschuss, jusque-là absent des statuts, et complète les objectifs avec le maintien du contact entre les associations patronales

²⁰² Rapport annuel UCAPS 1925, p. 35-36.

²⁰³ AUCAPS, Ausschuss N° 64, 18 février 1927, p. 3.

²⁰⁴ AUCAPS, Statuts adoptés le 6 juillet 1927, point 2, en annexe au procès-verbal de la Delegierten-Versammlung n° 20, 6 juillet 1927. Traduit de l'allemand.

étrangères et le développement de contacts entre les associations membres. On peut noter que ces objectifs ainsi reformulés en 1927 demeurent tels quels jusqu'à la fin des années 1970 au moins²⁰⁵. Une autre nouveauté est introduite dans le financement de l'association, qui améliore la capacité de l'UCAPS à représenter le patronat dans son ensemble. Alors que de 1908 à 1927, les cotisations n'étaient calculées que sur le salaire des ouvriers (payés à l'heure), elles sont désormais calculées également sur celui des employés (payés au mois). Cette évolution montre que l'UCAPS ne veut plus se cantonner à la représentation des secteurs industriels, mais veut représenter l'ensemble du patronat. De plus, cela permet de mieux répartir la charge financière de l'UCAPS entre tous les membres. Enfin, cela rend l'association désormais à même d'accueillir des secteurs qui emploient principalement des employés et non des ouvriers. À partir de 1927, les cotisations portent donc sur les salaires effectifs payés aux ouvriers et sur un forfait payé par le nombre d'employés actifs dans l'association (concernant les finances de l'UCAPS, voir le tableau 16, en annexe).

Comme à l'époque de la création de l'UCAPS en 1908, le degré de centralisation est un enjeu de débat de la réforme statutaire de 1927²⁰⁶. Une centralisation beaucoup plus forte de l'UCAPS est par exemple soutenue par Otto Steinmann, lequel verrait d'un bon œil le fait de donner à l'UCAPS la possibilité d'interdire à ses associations membres de faire évoluer les conditions de travail dans leur branche sans obtenir l'accord de l'association faîtière. Mais les plans trop centralisateurs butent toujours sur la volonté d'attirer autant de membres que possible ; et l'Union centrale veille à ne pas rendre ses relations avec ses membres trop hiérarchiques pour éviter de mettre en péril sa capacité à rassembler largement.

En dépit de cette prudence, l'UCAPS ne parvient pas à élargir autant qu'elle le voudrait le cercle de ses membres au cours des années 1920, marquées il est vrai par une évolution économique en dents de scie qui ne facilite pas l'adhésion aux associations patronales (voir le graphique 6, page 343, ainsi que le tableau 15, en annexe). Les associations issues du secteur du commerce, les services, et même certains secteurs industriels importants tels que la broderie ou des franges de l'horlogerie, n'adhèrent que très partiellement à l'association, ce que l'Union centrale estime être très problématique. La volonté d'augmenter sa représentativité empêche l'UCAPS de renforcer la centralisation en son sein, et sa capacité à imposer ses décisions à ses membres reste relativement faible²⁰⁷. L'UCAPS ne mène ainsi jamais de lock-out national, se contentant d'organiser les boycotts des ouvriers grévistes entre les branches (Steinmann, 1958: 22). Il convient cependant de signaler que deux associations patronales locales très importantes adhèrent à l'UCAPS dans les années 1920: le Basler Volkswirtschaftsbund en 1924 et l'Union des associations patronales genevoises en 1926. Dans la mesure où il s'agit des deux principaux

²⁰⁵ Les statuts de 1940, 1948, 1962 et 1979 les reprennent à l'identique.

²⁰⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 64, 18 février 1927, p. 2-6.

²⁰⁷ Rapport annuel UCAPS 1927, p. 14.

centres urbains et industriels après Zurich, ces adhésions sont décisives. Le Basler Volkswirtschaftsbund est fondé en 1918 comme réponse du patronat bâlois aux mouvements de grèves (Schmid, 1980: 72 et 122-125; Leimgruber, 2008: 95). Le patronat bâlois s'investit dans cette association pour influencer les initiatives du canton de Bâle-Ville, particulièrement actif sur le marché du travail. Le canton connaît ainsi depuis 1920 une durée du travail légale pour l'ensemble des employeurs – et pas uniquement ceux soumis à la loi sur les fabriques – ce qui explique pourquoi les industriels, mais aussi les milieux du commerce ainsi que les arts et métiers rejoignent l'association²⁰⁸. Cette dernière regroupe en quelques années septante-deux associations bâloises dans les arts et métiers, dans l'industrie et dans le commerce. Par sa forte représentativité du patronat bâlois, l'association devient très puissante. L'adhésion de l'association bâloise à l'UCAPS crée de plus un lien informel avec le secteur bancaire. En effet, quand bien même l'Association des instituts de crédits de Zurich, l'association de défense des banques sur le marché du travail, n'adhère à l'UCAPS qu'en 1942, le représentant du Basler Volkswirtschaftsbund au Vorstand de l'UCAPS de 1929 à 1938 n'est autre que le directeur de la banque commerciale de Bâle, Max Brugger. Cela permet à l'UCAPS d'établir un pont avec ce secteur important.

Si les *employers' associations* avaient été fondées en réaction à la vague de grèves du tournant du xx^e siècle, les grèves de 1918-1920 les ont significativement renforcées. De même, si les années 1920 marquent des avancées dans la capacité d'action de l'UCAPS, c'est également en réaction à une meilleure organisation des syndicats qu'il convient d'aborder rapidement. On peut noter que de grandes fédérations syndicales de branches (et non plus de métiers) parviennent à réunir au sein d'une fédération unique l'entier des différents métiers et domaines d'activité par des fusions (Degen, 1991: 25). Cela avait été le cas dès 1915 avec la fusion de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux et de la Fédération des ouvriers de l'industrie horlogère qui débouche sur la création de la FOMH. C'est le cas aussi de la Fédération suisse des ouvriers du bois et du bâtiment en 1922, qui unit les différents syndicats préexistants du secteur de la construction, et de la Fédération suisse du personnel des services publics en 1924. Outre cette concentration, le mouvement syndical est le théâtre d'un phénomène de hiérarchisation. Comme le note Bernard Degen dans l'ouvrage dirigé par Boillat *et al.*, les années 1920 «*furent caractérisées par un phénomène de bureaucratisation et de hiérarchisation du syndicalisme, qui entraîna une augmentation du pouvoir détenu par les organes centraux*» (2006: 129). Ces années sont également le théâtre de luttes de tendances qui débouchent sur l'exclusion des principaux appareils syndicaux des personnes proches du Parti communiste, créé en 1921 (Boillat *et al.*, 2006: 132; Degen, 1991: 297-305). L'influence grandissante des leaders syndicaux et leur victoire interne sur la tendance communiste produisent un infléchissement sur l'USS, qui retire en 1927 toute référence à la lutte des classes de ses statuts. Symbole de cette

²⁰⁸ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960), 26 et 27 novembre 1957, p. 13.

évolution, le Conseil fédéral délègue pour la première fois un de ses membres, le chef du Département fédéral de l'économie publique Edmund Schulthess, dans un congrès de l'USS en 1930 (Boillat *et al.*, 2006 : 155). Ces années voient donc les syndicats se tourner vers la voie du compromis avec le patronat et vers l'intensification de leurs activités politiques, ce qui rend une attitude proactive et unitaire des patrons encore plus nécessaire pour combattre l'influence politique des organisations de salariés. Les années 1920 sont ainsi marquées par une intégration de plus en plus importante de l'USS dans les différentes commissions d'experts mises en place pour préparer les projets d'intervention de l'État dans l'économie. L'USS parvient également à remporter quelques succès politiques, comme le montre le référendum victorieux de la centrale syndicale contre l'allongement de la durée légale du travail en 1924.

En conclusion de ce chapitre, on peut constater que le développement de l'UCAPS comme lieu central de la formulation de la politique patronale en Suisse s'affirme considérablement entre 1908 et la fin des années 1920. Comme on l'a vu, l'Union centrale développe son activité selon les trois axes que j'ai définis à propos des *employers' associations* : contre les syndicats et les grèves, pour discipliner les entreprises et unifier leur comportement, enfin, elle met en place des mesures politiques. Le rapport annuel de 1928, qui marque le vingtième anniversaire de la fondation de l'Union centrale, estime qu'elle «*s'est assuré [...] une influence incontestable aussi bien auprès des employeurs de l'industrie et des métiers qu'auprès des autorités et de l'opinion publique*»²⁰⁹. Le rapport poursuit : «*En même temps qu'elle se développait [...] au point de vue numérique, l'Union centrale affermissait son organisation interne. Elle renforçait la solidarité entre employeurs, elle affirmait son droit de représentation du patronat et multipliait son activité.*»²¹⁰ On voit donc que différents aspects de l'évolution de l'UCAPS désignent la fin des années 1920 comme une période d'affermissement de la capacité d'action de l'Union centrale.

Elle met en effet en place un lobbying durable, professionnel, et relativement indépendant de l'action de ses membres. Suite à la grève générale de 1918, une claire volonté patronale de muscler la représentation patronale se fait jour. L'Union centrale élargit son Vorstand et se dote d'un comité restreint fin 1918, l'Ausschuss, qui lui permet d'être plus réactive et qui centralise la direction de l'association. L'Ausschuss donne plus d'impact à la logique d'influence de l'Union centrale. Elle se dote d'une commission de politique sociale au milieu des années 1920, pour assurer un lobbying sérieux et continu sur les projets de politique sociale de l'État. Elle fait évoluer ses statuts en 1927 et intègre également, comme base pour ses cotisations, le salaire des employés, s'ouvrant aux secteurs des services. Les nouveaux statuts intègrent aussi, en tant qu'objectif statutaire, le lobbying sur l'État, ce qui fait de l'UCAPS, au moins sur le papier, l'égal de l'USCI, avec laquelle elle a obtenu (de haute lutte) un accord de division des tâches en 1922. L'intégration du lobbying dans les statuts

²⁰⁹ Rapport annuel UCAPS 1928, p. 14.

²¹⁰ Rapport annuel UCAPS 1928, p. 15.

vient répondre à l'extension des activités étatiques dans les politiques sociales et du travail. L'Union développe aussi son secrétariat. Alors que seuls deux employés – Steinmann et une employée de bureau – travaillaient au secrétariat de l'Union jusqu'en 1918, de nouveaux secrétaires sont engagés en 1919. En 1926, le secrétariat de l'UCAPS est désormais composé des trois secrétaires et de cinq employés chargés de tâches administratives²¹¹. Sachant que ce secrétariat s'occupe de la rédaction du *Arbeitgeberzeitung*, qui paraît aussi en français depuis 1918, la dotation en personnel demeure cependant modeste. Cette modestie s'explique en bonne partie par le fait que ce sont encore les associations de branches qui sont les principales responsables de la politique patronale.

L'Union centrale développe en outre sa capacité de coordination. Elle commence aussi à mettre en œuvre une forme nouvelle d'action collective dans le domaine social: l'organisation de progrès sociaux limités pour prévenir l'intervention – jugée plus dommageable – de l'État, comme on l'a vu dans le cas des négociations avec les associations d'employés ou dans celui de la commission de politique sociale. Cela rappelle bien sûr la «Selbsthilfe» théorisée par Erich Gruner (voir 2.2.2). L'UCAPS développe, après 1918, certaines caractéristiques d'une «service association», telle que définie par Louis Galambos. Même s'il est encore en gestation, ce programme n'est ainsi pas sans évoquer ce que Galambos décrit comme l'ambition spécifique des «service associations», soit le développement et la mise en œuvre de programmes sur le long terme de stabilisation, de coopération et de contrôle visant la stabilité industrielle et la rationalisation de l'activité économique (1966: 291-292).

À la fin des années 1920, le patronat suisse est donc doté d'un instrument au niveau faitier qui, s'il n'est pas capable d'imposer ses décisions à ses membres, est en train de développer une certaine capacité d'action. La commission de politique sociale présidée par Jean Cagianut réunit des personnalités éminentes et assure à l'Union centrale une grande influence dans les projets de politique sociale des années 1920, comme l'assurance-chômage et l'AVS. Réunir dans une même commission les patrons bâlois, romands et zurichois, mais aussi des industriels et des représentants des arts et métiers, comme est désormais capable de le faire l'UCAPS dans la seconde partie des années 1920, représente un progrès considérable comparé à la division qui régnait encore au moment du projet de loi sur la régulation des relations de travail en 1919-1920 (Schmid, 1983: 190-193).

Dans les années 1920, l'absence dans l'UCAPS de nombreux secteurs importants comme les banques, une partie de l'horlogerie et l'immense majorité des services fait que l'Union centrale a malgré tout encore de la difficulté à articuler de manière optimum logique des membres et logique d'influence: soit d'assurer l'homogénéité

²¹¹ Rapport annuel UCAPS 1926, p. 14. Un quatrième poste de secrétaire n'est créé qu'en 1950, puis un cinquième en 1960. Voir Rapport annuel UCAPS 1960, p. 21. Les personnes n'ayant pas le rang de secrétaire ne sont pas répertoriées dans les rapports annuels.

à l'interne pour être influente à l'externe et vice versa. Comme on va le voir au chapitre 4, si ce sont encore les associations de branches et locales qui mènent la politique patronale jusqu'en 1938, l'UCAPS intervient pour homogénéiser les pratiques patronales en édictant des directives dans les domaines des allocations familiales et du traitement des militaires en 1929 et en 1930. Si l'UCAPS est capable de franchir ces pas, c'est que la maturation de cette capacité à pratiquer l'autorégulation a eu lieu depuis 1908.

4

1929-1938 : CAISSES DE COMPENSATION ET POLITIQUE SOCIALE PATRONALE *CONTRE L'ÉTAT*

On a vu au chapitre 3 de quelle manière l'UCAPS a évolué entre sa fondation en 1908 et la fin des années 1920. Alors qu'elle avait été fondée pour coordonner l'action collective des différentes associations de branches contre les grèves, elle se renforce significativement à la fin de la Première Guerre mondiale et centralise de nombreuses compétences au cours des années 1920. Cette évolution est notamment actée en 1927 par l'inscription d'un nouvel article dans les statuts prévoyant que l'UCAPS représente désormais ses membres dans les questions législatives vis-à-vis de l'État. Cette évolution statutaire venait, comme on l'a vu, répondre au développement de l'activité législative de la Confédération dans le domaine des politiques sociales tel que la fondation de la SUVA pour mettre en œuvre l'assurance-accident dès 1918, la loi sur l'assurance-chômage en 1924, mais surtout les négociations autour du projet d'AVS qui marquent fortement la seconde moitié des années 1920. Ces années voient aussi les syndicats se structurer par grandes branches économiques et améliorer leur capacité d'influence. Ils abandonnent leur posture très combative de la fin des années 1910 – l'USS retire la référence à la lutte des classes de ses statuts en 1927 – et leur intégration progressive dans les processus politiques fédéraux, cantonaux et communaux force le patronat à améliorer sa capacité de contre-proposition.

Comme on a commencé à le voir dans le chapitre précédent, pour faire face aux interventions de l'État fédéral et pour unifier les positions patronales face aux syndicats, l'UCAPS développe une stratégie que permet d'illustrer le modèle théorique de Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck. Afin de prévenir une intervention étatique

et syndicale (logique d'influence), l'UCAPS promeut l'établissement de régulations collectives privées – *Selbstverwaltung der Wirtschaft* – (logique des membres). Vers 1930, cette stratégie connaît une évolution significative. Elle progresse à mesure que l'État étend son intervention – notamment pour répondre à la crise économique mondiale – et que les négociations avec les syndicats prennent de l'importance. Cette stratégie est l'œuvre de l'ensemble des associations patronales et se développe selon les trois dimensions caractéristiques de l'action des *employers' associations* pour «maîtriser le marché du travail». Elle est ainsi conçue pour servir d'outil antisyndical, de mesure de contrôle sur les entreprises et d'instrument politique visant à prévenir les interventions de l'État (voir la section 3.1). C'est dans le cadre de cette stratégie (l'auto-organisation dans le domaine social) que les caisses de compensation commencent à être utilisées par les patrons.

Ce chapitre étudie les mobilisations patronales qui ont lieu dans les deux domaines dans lesquels les caisses de compensation sont utilisées au cours de cette période : le paiement d'indemnités aux militaires et les allocations familiales. Ces mobilisations se déroulent à deux niveaux au moins. Les associations de branches et locales du patronat débattent de la fondation de caisses de compensation pour organiser collectivement ces deux domaines de politique sociale patronale, et prévenir ainsi les actions syndicales et les interventions publiques. Les associations patronales tentent également d'utiliser les caisses avec l'objectif de renforcer leur capacité à imposer des pratiques salariales homogènes à leurs membres. Le même objectif est poursuivi par l'UCAPS et les associations faïtières du patronat à travers l'émission de directives, censées être appliquées par l'ensemble des patrons suisses. L'UCAPS, le Vorort et l'USAM émettent ainsi en juin 1929 des «*directives des associations patronales centrales concernant l'engagement, la rémunération et les vacances du personnel astreint au service militaire*» (Attinger, 1946: 5-7). L'UCAPS, cette fois en solitaire, édicte en 1930 des directives au sujet de la distribution d'allocations familiales (Zünd, 1955: 26). Celles-ci auront un impact durable sur la trajectoire des politiques de protection sociale en Suisse, et pas uniquement dans ces domaines. Dans ce chapitre, je me penche sur l'action des patrons à ces deux niveaux – les associations de branches utilisent les caisses de compensation, les associations faïtières formulent des directives –, sans toutefois perdre de vue qu'il s'agit d'actions complémentaires et non exclusives. Forte de son déploiement sur ces deux niveaux, l'action des associations patronales améliore à la fois sa maîtrise du marché du travail et son influence sur le développement de la politique sociale, y compris publique.

Pour étudier ces phénomènes, ce chapitre est structuré en six sections. La première (4.1) plante le décor et présente de quelle manière la crise économique des années 1930 et le développement concomitant du corporatisme ont durablement marqué les milieux patronaux. Cette première section anticipe d'un point de vue chronologique les sections suivantes. Il était cependant important de présenter certains aspects généraux au début du chapitre. Les deux sections suivantes étudient l'action des associations patronales dans le domaine de la régulation collective de

la rémunération des soldats momentanément éloignés de leur activité professionnelle par le service de milice. La section 4.2 présente l'action des associations patronales – Vorort, UCAPS et USAM – et la promulgation de leurs directives de 1929. La section 4.3 étudie de quelle manière la SSE tente, en 1931-1932, de fonder une caisse de compensation pour financer les indemnités aux militaires employés dans ses entreprises, mais n'y parvient pas. Les sections suivantes se tournent vers l'action des associations patronales en matière d'allocations familiales. Je me penche d'abord (4.4) sur la création par l'UIM de la première caisse de compensation d'allocations familiales importante de Suisse, qui est débattue dès 1929 et créée en 1930. L'UCAPS édicte, notamment à la suite de cette création, des directives centrales en matière d'allocations familiales, qui sont l'objet de la section 4.5. Enfin, et c'est l'objet de la section 4.6, j'étudie les débats au sein de l'ASM au sujet de la création d'une caisse de compensation pour allocations familiales, qui ont lieu en 1929-1930, puis en 1937. Comme dans la SSE, les entreprises du secteur ne sont pas prêtes à franchir ce pas et il faut attendre 1941 pour voir une telle caisse être finalement fondée par l'ASM. Comme on le verra, ces différentes actions préstructurent largement les options prises en 1938-1939 au moment de la mise en place des caisses de compensation APG par l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939.

4.1. CRISE MONDIALE ET CORPORATISME DANS LES ANNÉES 1930

Les directives des associations faïtières comme la fondation de caisses de compensation témoignent du fait que les années 1930 voient les vellétés de la *Selbstverwaltung der Wirtschaft* se développer très fortement et connaître d'importants succès. Les années 1930 sont bien sûr marquées par la crise économique mondiale. Cette dernière n'a pas pour effet, en Suisse, de faire significativement augmenter l'interventionnisme étatique (Müller, 2010: 739-740). Dans le domaine des politiques sociales particulièrement, on peut même parler, comme l'a fait l'historien Matthieu Leimgruber, de «*décennie perdue*» (2008: 102-110). La crise renforce en revanche les structures de régulation de l'économie qui se fondent sur la délégation de compétences aux associations patronales (Mach, 2006: 77-82). Le nombre de cartels explose par exemple au cours de la crise (Hotz, 1979: 137). D'autres mesures légales, dans le secteur laitier, l'horlogerie ou la broderie, sanctionnent le développement du *Verbandsinterventionismus* en rendant juridiquement contraignantes des décisions d'associations pour réguler ces secteurs en crise (Gruner, 1964: 56-63). D'autres exemples emblématiques de cette forme d'intervention sont l'instauration de la garantie des risques à l'exportation sous l'impulsion du patronat du secteur des machines (Rusterholz, 1986) ou encore l'intégration des milieux des arts et métiers derrière les idées corporatistes. Ces mesures profitent du fait que le Parti radical et surtout le Parti catholique conservateur intègrent de plus en plus les revendications corporatistes à leurs programmes. Les idées corporatistes sont d'autant plus influentes qu'elles sont relayées au plus haut niveau par les conseillers fédéraux catholiques conservateurs

Jean-Marie Musy, jusqu'en 1934, puis Philipp Etter, qui siège jusqu'en 1959 (Jost, 1986: 739). Dans toutes ces mesures, on retrouve également l'influence des associations patronales aussi bien au moment de leur conception que dans leur mise en œuvre.

L'UCAPS voit son importance croître au cours des années 1930. Le patronat lance notamment de grandes campagnes de réduction des salaires qui s'appuient sur cette association et ses membres (Müller, 2010: 171-181). L'Union centrale profite bien entendu de son rôle dans cette action collective de grande ampleur. Le processus de révision des articles de la Constitution fédérale qui régulent l'intervention de l'État dans l'économie – les « articles économiques » – confère aussi un rôle particulier à l'UCAPS, qui fait dialoguer les positions antagonistes du Vorort et de l'USAM. Signe de cette prise d'importance, le Vorort et l'UCAPS organisent des réunions communes en 1936 et en 1937, ce qui eût été impensable encore quelques années auparavant pour le très prestigieux Vorort²¹². Autre signe de renforcement: après la dévaluation du franc suisse en 1936, l'UCAPS et ses membres émettent, en collaboration avec les autorités fédérales, des directives salariales pour l'ensemble du patronat²¹³. Le développement de l'UCAPS est accéléré par le fait que les *employers' associations* mettent en place de plus en plus de régulations du marché du travail, par exemple sous forme de relations avec les syndicats. La crise favorise ainsi l'intégration du mouvement ouvrier, tant au niveau politique qu'à celui des négociations collectives; la signature de l'emblématique accord de « paix du travail », interdisant la grève et le lock-out dans l'industrie des machines et de l'horlogerie en 1937, est le symbole de cette intégration « sur une base minoritaire » de la gauche et des syndicats (Mach, 2006: 77-82). Néanmoins, l'UCAPS n'est pas la seule association faîtière à se renforcer. En effet, l'USCI et l'USAM centralisent également leur organisation au cours des années 1930. L'USCI fait ainsi évoluer ses statuts en 1935 dans le sens d'une limitation de l'autonomie de ses associations membres vis-à-vis des organes dirigeants de l'association ainsi que des autorités (Wehrli, 1972: 74-75; Humair, 2012; voir, pour l'USAM, Guttersohn, 1954: 95-100).

Une des conséquences majeures du marasme économique des années 1930 est l'apparition d'une « seconde vague » de revendications corporatistes, après celles qui avaient marqué la fin du XIX^e siècle (Gruner, 1956: 129-130; 1964: 56-63). Les promoteurs du mouvement corporatiste des années 1930 « *demandaient un profond changement du régime d'alors, en particulier l'établissement de nouveaux rapports entre le politique et l'économique par la création de communautés professionnelles à l'effet d'exclure tout antagonisme de classe* » (Guttersohn, 1954: 109). Il est important pour mon propos général de présenter le mouvement corporatiste car il a joué un

²¹² AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 8 avril 1937, document en annexe du procès-verbal « Protokoll der gemeinsamen Sitzung zwischen dem Vorort des schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und dem geschäftsleitenden Ausschuss des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen », 8 avril 1937.

²¹³ AUCAPS, Vorstand n° 105, 8 janvier 1937, p. 51-53.

rôle moteur dans l'apparition des caisses de compensation. Karl Attinger écrit ainsi à propos du rôle des caisses de compensation que «*les caisses de compensation constituent probablement le point le plus avancé qu'aient atteint les revendications corporatives modernes*» (1946: 146).

Le mouvement corporatiste des années 1930 comprenait des ailes régionales à Genève ou à Saint-Gall et des courants – syndicaux ou patronaux, notamment – qui entretenaient des relations fort complexes (Jost, 2011). Ce mouvement mettait au centre de son action l'organisation, par la profession, de la vie économique et sociale. Il prônait par exemple la création d'un «Parlement économique» qui représenterait, à côté du Parlement élu par le peuple, les différents métiers ainsi que l'organisation sur la base du métier de certaines «œuvres sociales» communes aux patrons et aux ouvriers (D'Arcis, 1935: 50-79). Les tenants du corporatisme voyaient par exemple d'un œil favorable la fondation de caisses d'assurance-chômage paritaires (1935: 59-63) ainsi que de caisses d'allocations familiales (Maspoli, 1993: 89). Ce mouvement corporatiste comportait une frange patronale très forte, incarnée notamment par August Schirmer, conseiller national radical saint-gallois et président de l'USAM. Pour celle-ci, les institutions sociales basées sur le métier (éventuellement paritaires) constituaient un moyen d'éliminer la lutte des classes sans intervention de l'État, objectif partagé par certains milieux syndicaux (Tabin et Togni, 2013: 35-43). Ce n'est ainsi pas un hasard si August Schirmer est un des premiers défenseurs du principe des caisses de compensation dans les milieux patronaux, lui qui propose en 1931 déjà d'organiser le soutien aux militaires mobilisés sur la base de caisses de compensation (voir plus loin).

Les revendications corporatistes deviennent, sous l'impulsion de Schirmer et de Jean Cagianut, le président de la SSE, la ligne officielle de l'USAM – l'historien Kenneth Angst parle de «*politique conservatrice et corporatiste des arts et métiers*», «*konservativ-korporativer Gewerbepolitik*» – au cours des années 1930 (1992: 247). L'UCAPS se trouve dans une position ambivalente vis-à-vis de ces courants. D'une part, certains de ses membres très influents, notamment Jean Cagianut, sont des tenants de la ligne corporatiste patronale, alors que des représentants d'autres secteurs – dans l'industrie ou dans le commerce – s'inquiètent de ces propositions et de leurs prétentions clairement contraires à la liberté du commerce et de l'industrie. La position de l'UCAPS est d'autant plus compliquée à tenir que la crise économique des années 1930 et les bouleversements politiques qu'elle entraîne voient certains éléments centraux du patronat intégrer une partie des conceptions corporatistes. Les associations patronales de l'industrie des machines invitent en 1934 le chantre du corporatisme social d'inspiration chrétienne, l'abbé André Savoy, ainsi que l'industriel Gottlieb Meyfarth, directeur de la grande entreprise genevoise des Ateliers de Sécheron, à faire chacun une présentation sur le thème des idées corporatistes²¹⁴. L'abbé Savoy profite de l'occasion

²¹⁴ AVSM, «043. 17 März 1933 bis 31. Jan. 1935», «Protokoll der Versammlung vom 4. Juli 1934». Le seul point à l'ordre du jour est: «Korporative Organisation der Wirtschaft».

pour vanter les mérites des institutions corporatistes et promouvoir la substitution d'une protection sociale corporatiste à des assurances d'État. Il vante particulièrement les allocations familiales (et les caisses de compensation) qui permettraient de résoudre les conflits de classe (sur Savoy, voir Maspoli, 1993 : 11-14 ; Studer, 1998 : 175). Meyfarth explique quant à lui comment le patronat industriel genevois en est venu à adopter certains principes corporatistes, notamment à fonder une caisse de compensation, dans le but de limiter les conflits de classe (voir la section 4.5 sur cette caisse). L'UCAPS s'intéresse également à ces mouvements et invite comme orateur à son assemblée des délégués de 1934 le dirigeant patronal italien Gino Olivetti, un des hommes forts de l'adaptation du patronat italien au fascisme. Même si les conceptions autoritaires et fascistes n'ont jamais été dominantes dans le patronat industriel, Jost note qu'entre 1914 et 1945, «*même des milieux bourgeois parfaitement libéraux opposaient volontiers aux pesanteurs de la démocratie de négociation et de concordance une conception corporatiste de l'État*» (Jost, 1986 : 691). Des personnalités aussi importantes qu'Iwan Bally ou Hans Sulzer, le président du Vorort, voient dans une certaine forme de corporatisme un moyen pour prévenir une prise en main étatique de l'économie à l'image de ce qu'ils ont pu observer en Italie et en Allemagne. Fin janvier 1934, Sulzer estime ainsi que le diktat d'une organisation par le bas serait préférable à un diktat par le haut, comme c'est le cas dans ces deux pays²¹⁵. Laisant libre cours à un certain antidémocratie, Sulzer poursuit : «*La prise de décision collégiale, au travers d'une décision à la majorité, n'est pas idéale pour le commandement. Majorité et raison sont connues pour être deux réalités différentes.*»²¹⁶

Malgré ces hésitations, les principaux secteurs industriels, et particulièrement le Vorort, rejettent les revendications corporatistes au nom de la préservation d'un ordre économique et politique libéral. L'USAM met en revanche tout son poids politique à soutenir ces idées (Gutersohn, 1954 : 109-116). Son programme dans les années 1930 vise à munir les associations patronales de la force juridique de l'État et à mettre en œuvre une sorte de *Selbstverwaltung der Wirtschaft* (dans le terme d'Angst, 1992 : 113) : «*staatlich anerkannte Selbstverwaltungskörperschaften mit korporativen Kompetenzen*»). Les associations des arts et métiers espéraient ainsi mettre de l'ordre dans la concurrence des entreprises non organisées, réglementer la pratique des métiers et sauver ainsi les secteurs menacés par la crise et par le développement de l'industrie et des grands magasins. C'est pour cette raison que l'USAM tente par tous les moyens d'obtenir la possibilité de déclarer les décisions des associations contraignantes, qu'on désigne par l'idée d'*Allgemeinverbindlichkeitserklärung* (AVE). L'AVE constitue la pierre angulaire des revendications corporatistes – comme celles lancées autour d'August Schirmer et du projet du Parti radical saint-gallois d'organisation corporatiste

²¹⁵ AVSM, «043. 17 März 1933 bis 31. Jan. 1935», «Protokoll der 221. Sitzung des Vorstandes des VSM gemeinsam mit dem Ausschuss des Arbeitgeberverbandes schweiz. Maschinen- und Metall-Industrieller», 25 janvier 1934, p. 16-17.

²¹⁶ AVSM, «043. 17 März 1933 bis 31. Jan. 1935», «Protokoll der 221. Sitzung...», p. 17. Traduit de l'allemand.

de l'économie connu sous le nom de *St. Galler Entwurf* (publié en 1933 ; voir aussi Schirmer, 1934). Cette AVE joue un rôle important dans la politique économique de l'époque et justifie une parenthèse. Cette revendication est notamment formulée en lien avec des œuvres sociales paritaires, dont le progrès serait empêché, d'après les patrons, par la concurrence des entreprises dissidentes (Angst, 1992 : 183). Dans les années 1930, une réforme des « articles économiques » de la Constitution est décidée par le Parlement, réforme qui fait l'objet d'un message du Conseil fédéral en 1937 – mais dont la concrétisation est finalement reportée jusqu'en 1947 à cause de la Seconde Guerre mondiale. Ce projet prévoyait bien que les associations auraient, sous certaines conditions, la possibilité de faire usage de l'AVE. Le message de 1937 justifiait la possibilité offerte aux associations patronales de rendre obligatoires certaines de leurs décisions par la nécessité de limiter la concurrence car

« il se commet, notamment en matière de conditions de livraison et de publicité commerciale, des abus que les associations ne parviennent pas à combattre par leurs propres forces. Et il est certain que des progrès plus grands pourraient être réalisés par les associations dans le domaine social (par exemple en ce qui concerne les vacances payées et le droit au salaire pendant les périodes de service militaire) si les intéressés, qui seraient en maintes circonstances prêts à agir de concert, avaient l'assurance que leurs concurrents devront aussi se conformer à l'arrangement. L'expérience a, en effet, suffisamment prouvé que les éléments clairvoyants d'une association s'efforcent en vain à introduire dans leur branche un sain état de choses lorsqu'ils ne parviennent pas à imposer la règle et aux membres de l'association et aux dissidents, qui ne se tiennent souvent en dehors de l'organisation qu'à seule fin de pouvoir défendre sans entrave leurs intérêts particuliers » (Conseil fédéral, 1937 : 849).

On voit donc que la possibilité de laisser les associations patronales régler elles-mêmes la question du salaire aux mobilisés est évoquée par le Conseil fédéral en 1937 à l'appui de l'AVE. Cela renvoie aussi à une proposition d'August Schirmer, en 1931 déjà, de fonder des caisses de compensation obligatoires pour forcer les entreprises dissidentes à payer des allocations aux soldats mobilisés. Schirmer explique *a posteriori* que sa proposition au conseiller fédéral Minger, en charge du Département militaire, n'avait eu aucun succès²¹⁷.

Elle avait par contre eu plus de succès au niveau cantonal. Le canton de Genève adopte ainsi en 1936 une loi sur les contrats collectifs de travail connue sous le nom de « loi Duboule », du nom du député radical Charles Duboule. Cette loi donnait au canton la possibilité de déclarer l'AVE des conventions entre syndicats et associations patronales. C'est ainsi uniquement munies de la force juridique de l'État que quelques

²¹⁷ AF, E_27_1000/721, volume 1020, « Konferenzen vom 3., 14. und 20 April 1939 des BIGA mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Spitzenverbänden betr. den Schutz der militärpflichtigen Arbeitnehmer » procès-verbal de la réunion du 14 avril 1939 entre l'OFIAMT et l'USAM, p. 2.

caisses corporatives – gérées conjointement par les syndicats et les patrons – dans certains secteurs des arts et métiers genevois ont pu être mises sur pied²¹⁸. Toujours au niveau cantonal, on peut également signaler qu'en 1929, Fribourg oblige les entrepreneurs à adhérer à une caisse de compensation d'allocations familiales pour exécuter des travaux publics (Conseil fédéral, 1944 : 908)²¹⁹.

Ces propositions corporatistes et ces quelques réalisations cantonales influencent également le mouvement syndical, dans lequel des personnalités comme Konrad Ilg, le président de la FOMH, partagent certaines conceptions corporatistes. C'est dans cet esprit que se développe au cours de ces années la collaboration de plus en plus intense avec les syndicats. Les revendications corporatistes alimentent cependant, pour l'industrie, la menace de voir les conditions de travail dictées par des communautés professionnelles éventuellement dotées de la force contraignante de l'AVE. Pour prévenir un tel développement, ladite «paix du travail» de 1937, qui contraint somme toute très peu la partie patronale, apparaît comme un moindre mal. Hans Ulrich Jost parle ainsi à propos de la paix du travail d'une «*fuïte en avant pour éviter l'avènement d'un corporatisme autoritaire*» (Jost, 2011 : 136. Voir aussi Boillat *et al.*, 2006 : 153). Cette crainte était d'autant plus forte que l'État se voit doté en 1936 de nouvelles prérogatives dans le domaine de l'arbitrage des conflits du travail, qui permettaient le cas échéant au Département de l'économie publique d'intervenir d'autorité en cas de conflit (Koller, 2009a : 408-409).

Les années 1930 se différencient de la période précédente par une plus forte capacité d'action de la gauche. La délégation socialiste au Parlement se renforce significativement, allant jusqu'à égaler celle des radicaux au Conseil national (Degen, 1998 : 154). Certes, aucun de ses représentants ne siège encore au Conseil fédéral, et les socialistes ne sont pas capables d'imposer des décisions. L'influence de la gauche passe cependant de manière grandissante par la voie extraparlamentaire. Ayant fait preuve de sa capacité de nuisance notamment à travers la grève générale, le mouvement syndical est de mieux en mieux intégré (1998 : 156). En effet, dans les années 1930, l'USS est de plus en plus présente dans les commissions d'experts importantes, comme en témoigne l'intégration dès 1933 d'un représentant de la centrale syndicale dans la commission qui prépare la future loi fédérale sur les banques. Cette présence accrue améliore la capacité d'influence des syndicats sur la législation et contraint le patronat à réagir à cette nouvelle donne (Boillat *et al.*, 2006 : 158).

Le gouvernement fédéral s'ouvre aussi au cours de ces années. Après l'intégration des catholiques conservateurs au XIX^e siècle et l'affermissement du bloc bourgeois-paysan

²¹⁸ AF, E_27_1000/721, volume 1020, «Bestimmung über den Militärdienst in den Gesamtarbeitsverträgen», rapport interne de l'OFIAMT du 11 août 1938. Voir aussi la section 5.1.

²¹⁹ D'après un rapport interne de l'UCAPS, cette caisse n'a cependant qu'un caractère légal et n'opère pas véritablement de compensation financière. Voir AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocation familiales. Familienausgleichs-kassen der Verbände», «Les allocations familiales», rapport pour la séance du comité central du 8 juillet 1930.

suite à la grève générale, l'intégration de la gauche et des syndicats dans les années 1930 apparaît comme un approfondissement du même processus. L'influence des socialistes est augmentée par le fait qu'ils accèdent au pouvoir dans certaines villes, comme Zurich en 1928 (Koller, 2007 : 204). Comme le note Bernard Degen, sous l'impulsion de son aile syndicale, le Parti socialiste présente une première candidature au Conseil fédéral dès 1929, qui échoue largement. La même candidature du maire socialiste de Zurich, Emil Klöti, en 1938 échoue cette fois de peu (1998 : 154-155). L'USS et le reste du mouvement syndical se lancent également de plus en plus dans la formulation de propositions politiques et intègrent petit à petit les élites dirigeantes (Degen, 1991 : 306-309). La plus emblématique de ces actions est sans doute le dépôt de l'initiative dite «de crise» en 1934 qui réclame une politique conjoncturelle active de la Confédération, refusée par le peuple en 1935 (Müller, 2010 : 570-574). Symbole du renforcement en miroir que l'activisme de la gauche et des syndicats engendre dans l'UCAPS, c'est l'Union centrale qui dirige le comité patronal qui s'oppose à l'initiative de crise (2010 : 582).

Le renforcement des associations patronales qu'initie la crise économique des années 1930 est bien connu. Louis Galambos constate, dans le cas américain, un même type d'alliance corporatiste entre les associations patronales et l'État pour réguler l'économie (1966 : 190-191). La crise n'est cependant pas le seul élément qui marque l'évolution de l'UCAPS et des associations patronales. L'UCAPS se renforce ainsi pour contrer à la fois les interventions étatiques en matière de politique sociale et l'action collective des syndicats. Comme je l'ai mentionné plus haut, les directives de l'UCAPS ainsi que les caisses de compensation doivent être replacées dans ce contexte. À présent que les idées corporatistes et le contexte de la crise mondiale ont été présentés, je peux revenir à la fin des années 1920.

4.2. LES ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DONNENT LE TON : LES DIRECTIVES DE 1929

Dans l'entre-deux-guerres, la rémunération des soldats – la Suisse connaît une armée de milice qui fait effectuer aux soldats des périodes courtes mais répétées de service militaire – était l'objet d'une réglementation très minimale et largement reconnue comme insuffisante. Au cours de ces périodes courtes de service militaire, le soldat restait en principe lié par son contrat sans être disponible pour le travail. Le militaire n'était qu'au bénéfice d'une solde très modeste, et aucun système contraignant n'était prévu pour remplacer son salaire. Les modalités de la rémunération des travailleurs pendant ces périodes étaient réglées par l'article 335 du Code des obligations. Cet article n'offrait qu'une protection limitée au militaire contre la résiliation de son contrat de travail au cours du service militaire²²⁰. En outre, cette disposition ne garantissait aucunement le versement du salaire. Elle ne prévoyait

²²⁰ Cependant, l'article 23 de la loi fédérale sur les fabriques interdisait de renvoyer un ouvrier en cours de service militaire.

des versements que si les deux critères suivants étaient remplis. Le salaire n'était versé que «*pendant un temps relativement court*», et ce uniquement si le contrat de travail était «*conclu à long terme*» (Attinger, 1946: 19). Ces dispositions, très vagues, excluaient de fait les ouvriers, dont les contrats étaient par définition conclus pour de courtes périodes. À l'époque, en effet, la durée du contrat de travail et la périodicité de la paie constituaient des éléments essentiels de la différenciation entre les ouvriers et les employés. Le salaire était (en général) mensuel pour les employés, et hebdomadaire ou à la journée pour les ouvriers (König *et al.*, 1985: 14-33).

Deux ordonnances du Conseil fédéral complétaient le dispositif d'aide aux militaires. Il s'agit de l'ordonnance du 21 janvier 1910 et de celle du 9 janvier 1931, édictée en remplacement de la première: elles prévoyaient une aide aux familles des soldats mais uniquement si le soldat fournissait la preuve de son dénuement (Attinger, 1946: 23). Cette aide, financée par la Confédération et les cantons, était accordée par l'intermédiaire de la commune, sur le modèle de l'aide aux pauvres (voir sur ce point Tabin *et al.*, 2008). Elle n'était de ce fait accessible qu'aux familles des militaires qui tombaient dans la pauvreté suite à la baisse de revenu du travailleur mobilisé. Les personnes de conditions indépendantes, qui ne pouvaient par définition pas compter sur l'aide d'un employeur, étaient quant à elles totalement dépendantes de cette aide. Ce cadre légal – flexible et peu contraignant – convenait relativement bien aux milieux patronaux. Les patrons pouvaient agir à leur guise, offrant de meilleures conditions d'indemnités aux employés et aux ouvriers qualifiés qu'aux ouvriers peu qualifiés. En outre, de profondes divergences sectorielles existaient s'agissant du traitement des militaires (voir plus loin). Les associations patronales faïtières (l'USCI, l'USAM et l'UCAPS) agissent dans ce cadre et émettent des «*directives des associations patronales centrales concernant l'engagement, la rémunération et les vacances du personnel astreint au service militaire*» en 1929. L'objectif de cette section est de comprendre pourquoi et comment les organisations patronales mettent en place cette régulation collective du paiement des salaires aux militaires. Cette régulation ne constitue pas uniquement une étape importante dans la capacité de l'UCAPS à mener une action pour l'ensemble du patronat. Les directives constituent aussi la première grande régulation collective patronale de ce domaine, qui débouchera en 1939-1940 sur la création des caisses APG. Attinger note ainsi à propos des directives de 1929:

«*Il est toujours difficile de dire à quel moment exact un mouvement tel que celui qui a abouti à la création des caisses de compensation pour militaires a pris naissance. Il semble cependant que [...] le premier acte important fut la publication des "Directives" communes à laquelle procédèrent [les associations faïtières en 1929].*» (Attinger, 1946: 5)

Comprendre les raisons qui expliquent la formulation de ces directives est donc une étape indispensable à la compréhension de la trajectoire des caisses de compensation.

Les directives parviennent aux membres de l'USCI, de l'USAM et de l'UCAPS en juin 1929. Elles visent à harmoniser les pratiques des employeurs en matière de paiement des salaires aux militaires. Elles débutent en signalant qu'« *en cas d'engagement, la préférence doit, à conditions égales, être donnée aux candidats suisses astreints au service militaire* » et qu'« *aucun employé ou ouvrier ne doit être licencié en raison d'un ordre de marche* ». Elles suggèrent d'indemniser, pour les cours de répétition comme pour les écoles de cadres – qui donnent accès aux fonctions dirigeantes de l'armée –, les soldats à hauteur de 25 % du salaire pour les célibataires, et de 50 % du salaire, « *plus une allocation pour chaque enfant* », pour les hommes mariés. Les directives précisent cependant qu'elles ne sont pas contraignantes et qu'elles préservent donc la liberté des entreprises de payer ces indemnités ou pas²²¹. On sait par les travaux d'Attinger (1946 : 5) et de Leimgruber (2009 ; 2010) que ces directives sont formulées par les trois associations faïtières (UCAPS, Vorort, USAM) en collaboration avec la Société suisse des officiers, au printemps 1929, et qu'il « *fut convenu que les trois associations patronales centrales établiraient des directives à l'intention de leurs sections et de leurs membres* »²²².

On peut tout d'abord noter que les revendications syndicales jouent un rôle relativement secondaire dans les motivations qui ont poussé les patrons à agir. Un rapport sur la question du secrétaire de l'ASM Hermann Meyer de décembre 1928 explique en effet que la force du sentiment antimilitariste dans les rangs syndicaux relègue cette question au bas des priorités syndicales²²³. La compréhension de la genèse de ces directives doit plutôt partir du fait qu'en 1928, pour la première fois depuis la fin de la Première Guerre mondiale, le service militaire est rallongé. Face à cette situation, la Société suisse des officiers, une des sociétés les plus anciennes et prestigieuses de Suisse (Jost, 2005 : 132), joue un rôle clé. La société adresse, le 30 août 1928, une lettre aux associations patronales faïtières pour leur demander d'agir au bénéfice des soldats. À partir de cette impulsion, les associations faïtières et les principales associations de branches s'activent en vue de la formulation des directives. Cette collaboration des associations faïtières avec la Société suisse des officiers est facilitée par la très grande porosité entre les milieux patronaux et les milieux des officiers de cette armée de milice qui recrute ses cadres parmi les élites dirigeantes de l'économie ; les élites militaires et économiques sont de fait très faiblement différenciées (Jaun, 1991 : 477). Il est ainsi très courant que les principaux leaders patronaux soient officiers, à l'instar de beaucoup de dirigeants économiques et politiques (Pilotti, 2012 : 220-224).

²²¹ AUCAPS, Circulaire n° 311, « Directives des associations patronales centrales concernant l'engagement, la rémunération et les vacances du personnel astreint au service militaire », annexe à la circulaire conjointe de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM du 4 juin 1929.

²²² Rapport annuel UCAPS 1929, p. 24.

²²³ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1926-1929, « An die Mitglieder des Ausschusses des Arbeitgeberverbandes », 4 décembre 1928, p. 1. Ce constat est corroboré par des remarques concordantes dans les procès-verbaux de l'UCAPS (voir références plus loin) ainsi que dans AASM, Vorstand n° 145, 15 octobre 1928, p. 8.

La démarche des officiers est d'autant plus efficace qu'un processus décisionnel parallèle prend place au sein de l'ASM. Le contenu des directives est ainsi largement calqué sur des directives qu'adopte l'association patronale du secteur des machines en décembre 1928, soit avant qu'une réunion n'ait pu être organisée avec la Société suisse des officiers au printemps 1929. Elles prévoient l'engagement préférentiel des mobilisés et l'interdiction de renvoyer un salarié en service. Elles stipulent aussi des niveaux de remplacement des salaires très proches de ceux adoptés par les associations faïtières : 30 % pour les célibataires et 50 % pour les hommes mariés, avec en plus 10 % par enfant de moins de dix-huit ans à charge²²⁴. Si aucune revendication syndicale n'est perceptible, l'ASM imagine cependant tirer de son action un avantage dans de futures négociations. Ces avantages sont clairement visibles si on les replace dans l'histoire des actions de l'ASM. L'association patronale du secteur des machines émet en réalité des directives dans ce domaine depuis 1906-1907, soit depuis sa création. Le but de cette régulation consistait, à l'époque, à limiter la concurrence des entreprises pour la main-d'œuvre et à éviter que les entreprises les plus généreuses n'entraînent inévitablement des revendications pour l'ensemble de la branche. Ces directives internes, qui demeuraient facultatives et prévoyaient des rémunérations très modestes, différenciaient déjà hommes mariés et célibataires, avec ou sans enfant²²⁵. Elles fixaient en effet un *maximum* à ce que les membres étaient autorisés à verser à leurs mobilisés, ce qui n'est pas sans rappeler la définition du « solidarisme » que donne Peter Swenson (voir la sous-section 2.2.3). Les directives font donc partie de l'arsenal de mesures que les *employers' associations* adoptent pour coordonner l'activité de leurs membres.

Au début de l'année 1928, l'entreprise Sulzer entame une petite enquête auprès des autres grandes entreprises de l'ASM dans le but de savoir comment elles traitent leurs mobilisés, afin d'homogénéiser autant que possible la pratique²²⁶. Une des raisons de cet activisme était que certaines autorités militaires, notamment du canton de Soleure, s'adressaient directement aux employeurs de soldats qui n'étaient pas rémunérés pendant leur service pour leur demander de le faire. Face à ce risque de se voir forcer la main par les autorités cantonales se profilait un développement inégal par canton que l'ASM voulait éviter pour garantir l'unité des relations de travail dans l'ensemble de la branche. En décembre 1928, le secrétaire de l'ASM, Hermann Meyer, note : « *De telles questions devraient vraiment être réglées par les associations de branches comme la nôtre* »²²⁷.

La promulgation de directives dans ce domaine est favorisée par le sentiment des patrons d'avoir intérêt à soutenir l'armée. D'un point de vue politique, la démarche

²²⁴ Ces directives de l'ASM sont reproduites dans AASM, Ausschuss n° 92, 14 décembre 1928, p. 6.

²²⁵ AASM, Vorstand n° 17, 15 décembre 1906, p. 5-8.

²²⁶ AASM, Vorstand n° 145, 15 octobre 1928, p. 6.

²²⁷ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1926-1929, « An die Mitglieder des Ausschusses des Arbeitgeberverbandes », 4 décembre 1928, p. 4.

de l'ASM au profit des soldats n'est ainsi pas étrangère au sentiment que l'armée est indispensable au maintien de la bourgeoisie et de l'État («*Mit der Armee stehen und fallen Staat und Bürgertum*»). Le secrétaire patronal estime tout particulièrement les sous-officiers, qui devraient selon lui faire l'objet d'une aide spécifique. Meyer relève ainsi l'utilité politique de ce groupe ainsi que le rôle de l'armée comme école de formation pour les entreprises. Il note :

«*La disponibilité de bons cadres gradés – aux niveaux qualitatif et quantitatif – représente un soutien inestimable non seulement d'un point de vue militaire mais aussi sur le plan civil et patriotique. L'économie privée, qui se sent menacée dans son existence même, a toutes les raisons de soutenir la formation militaire des employés et des ouvriers. Les sous-officiers, en particulier, ont déjà rendu de grands services politiques à la bourgeoisie*»²²⁸.

L'action patronale prend également place dans un contexte de mécontentement grandissant au sein de la droite quant au sort réservé aux soldats²²⁹.

Ces motifs sont discutés en parallèle au sein de l'UCAPS. L'association patronale est poussée à agir dès janvier 1928, car les associations patronales bernoises ainsi que la Chambre de commerce de Zurich cherchent à établir pour leurs membres des directives pour leurs membres et s'adressent à l'UCAPS et au Vorort pour obtenir des informations.

L'UCAPS propose, avant d'agir, de procéder à une enquête auprès de ses membres et de ceux du Vorort sur leurs pratiques en matière de rémunération, ce que les deux associations font entre mai 1928 et avril 1929. Cette enquête révèle l'extrême diversité des pratiques. L'UCAPS, dans sa circulaire communiquant les résultats de l'enquête, écrit qu'«*il y a presque autant de cas différents que de réponses*»²³⁰. Alors que quelques associations de branches avaient formulé des directives, la plupart des

²²⁸ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2»..., p. 5-6. Traduit de l'allemand. La citation de Meyer «*Mit der Armee...*» se trouve à la page 4.

²²⁹ Au cours de l'assemblée annuelle de la *Presse suisse moyenne*, une agence de presse financée par les milieux patronaux, de l'été 1928, son directeur, Samuel Haas, tient un exposé dans lequel il réclame que quelque chose soit entrepris pour mettre les soldats à l'abri du besoin. Cet événement est révélateur du malaise qui grandit au sein de la droite nationaliste à propos du sort des soldats. AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1926-1929, «An die Mitgleider des Ausschusses des Arbeitgeberverbandes», 4 décembre 1928, p. 5.

²³⁰ AUCAPS, Circulaire n° 309, du 9 avril 1929. La circulaire note : «*Sur les trente-trois associations affiliées à l'Union centrale, trois associations professionnelles, à savoir l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie, l'Association patronale des fabricants de liants et l'Association bâloise de l'industrie chimique et une association locale ont établi des règles uniformes sur le versement du salaire pendant le service militaire. Parmi les associations affiliées à l'Union suisse du commerce et de l'industrie, seules les associations groupant les banques ont introduit une réglementation uniforme. En ce qui concerne les autres associations affiliées à l'Union centrale et à l'Union suisse du commerce et de l'industrie, la situation peut, croyons-nous, être caractérisée par la réponse de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève qui nous disait : "Il y a presque autant de cas différents que de réponses."*»

associations laissaient une grande liberté aux entreprises sur cette question. Ainsi, certaines entreprises versaient le salaire plein, en ne prélevant pas les vacances de l'employé; d'autres versaient le salaire mais en déduisant les vacances; d'autres encore ne versaient le salaire qu'aux employés et pas aux ouvriers. Le versement du salaire dépendait parfois du statut marital ou familial du mobilisé; le salaire n'était versé d'autres fois qu'aux chefs de famille, d'autres encore ne recevaient rien. La formulation de directives est donc pour les associations centrales l'occasion de régler de manière plus claire et plus homogène cet aspect des relations de travail, ne serait-ce que pour éviter le développement de pratiques régionales divergentes²³¹.

On peut ainsi lire dans la circulaire qui accompagne les directives que l'UCAPS recommande à ses membres de ne pas se borner à transmettre celles-ci à leurs propres membres,

*«mais de chercher à provoquer un échange de vues à ce sujet au sein de votre association afin de pouvoir, si possible, arriver à une réglementation uniforme de la question. Cette demande s'adresse avant tout aux associations professionnelles auxquelles il appartient de régler en premier lieu les conditions de travail.»*²³²

Ces directives ont donc un grand intérêt du point de vue de la logique des membres. Elles sont également importantes pour la logique d'influence. En effet, parvenir à une régulation collective au début 1929 est d'autant plus important qu'une question a été déposée au Conseil national par le chrétien social zurichois Bernhard Widmer, président du cartel syndical chrétien social de Zurich, le 7 mars 1929, et cosignée par dix-sept de ses collègues conservateurs, elle demande: «*Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas qu'il devrait soutenir énergiquement l'invitation adressée aux employeurs de payer, en entier ou en partie, les salaires de leur personnel pendant les cours de répétition ?*»²³³ Cette question devait faire l'objet d'une réponse à la session parlementaire de juin. Ce n'est sans doute pas par hasard que les directives des associations faïtières sont émises au début du mois de juin, soit juste avant. De plus, même si les syndicats ne formulent pas de revendications dans ce domaine, l'ASM et les associations faïtières voient dans la définition de directives favorables aux soldats un moyen d'anticiper d'éventuelles difficultés vis-à-vis des travailleurs. Le contexte de 1929, qui voit les relations de travail se tendre très fortement (notamment dans le secteur des machines, voir section 4.6), joue ici à plein. En outre, en 1929 également, l'OFIAMT naît de la fusion de la Division de l'industrie et des arts et métiers et de l'Office fédéral du travail, ce qui renforce la capacité d'action de l'État sur le marché du travail. Dans un contexte où l'on discute à nouveau – comme en 1919 – de réguler davantage les relations

²³¹ AUCAPS, Ausschuss n° 72, 8 mai 1928, p. 89.

²³² AUCAPS, Circulaire n° 311, 4 juin 1929.

²³³ Cité dans AUCAPS, Circulaire n° 309, 9 avril 1929.

de travail, les directives de 1929 ont également un effet positif pour prévenir toute velléité d'intervention de l'État dans ce domaine²³⁴.

Dès la parution des directives, les indemnités prévues sont jugées insuffisantes par les associations d'employés²³⁵. D'autres milieux, par exemple dans les arts et métiers, les trouvent au contraire trop élevées. Des critiques se font entendre qui dénoncent le fait que nombre d'employeurs ne respectent pas les directives. Dans son rapport annuel, l'UCAPS affirme qu'elle n'a pas les moyens d'obliger les entreprises à les respecter. Elle souligne également que tous les employeurs ne sont pas en mesure de verser les montants prévus. Comme le note le rapport, « ces directives posent donc uniquement des principes généraux susceptibles d'orienter l'employeur dans la solution qu'il apporte à chaque cas déterminé ». D'autres aspects de la réglementation, comme la priorité à l'engagement de personnes astreintes au service militaire, ont, en revanche, selon l'UCAPS, « un caractère obligatoire »²³⁶, ce qui est une nouveauté. Les milieux patronaux ne soutiennent pas unanimement ces directives, car elles engendrent des coûts supplémentaires. Ainsi, dans une séance du 3 mai 1929 au cours de laquelle l'UCAPS adopte les directives, le président Léo Bodmer relève : « cette nouvelle charge pour les employeurs ne suscitera pas que de l'engouement, mais elle permettra de remédier à certains inconvénients qu'il fallait corriger »²³⁷.

Alors que le mécontentement n'a que très partiellement été dissipé par ces directives qui demeurent lettre morte dans de nombreux secteurs et entreprises²³⁸, en mars 1930, le Département militaire émet l'idée que l'État favoriserait dans les contrats publics les firmes qui s'engageraient à respecter les directives des associations faïtières. Des discussions sont alors menées entre l'OFIAMT, le Vorort, l'UCAPS et l'USAM, d'abord de manière informelle²³⁹ puis de façon

²³⁴ Au début de l'année 1929, le Conseil fédéral convoque plusieurs réunions avec les associations patronales. La question de la durée du travail est notamment très controversée. Les entreprises de l'ASM veulent obtenir du Conseil fédéral, en négociant avec les syndicats, la possibilité d'allonger le temps de travail. Dans ce contexte, des mesures interventionnistes sur le marché du travail sont proposées par le conseiller fédéral Schulthess. Voir à ce propos AUCAPS, Ausschuss n° 76, 15 janvier 1929, p. 138-139.

²³⁵ NZZ des 17 et 18 juin 1929, « Beruf und Wehrpflicht » I et II. Voir aussi la réponse d'Otto Steinmann dans le même journal « Arbeitgeber und militärdienstpflichtige Arbeitnehmer », 27 août 1929.

²³⁶ Rapport annuel UCAPS 1929, p. 25. La citation précédente se trouve sur la même page.

²³⁷ AUCAPS, Ausschuss n° 78, 3 mai 1929, p. 162. Traduit de l'allemand.

²³⁸ À tel point que les directives sont republiées dans le *Journal des associations patronales* et rappelées aux membres en juin 1934 à la demande de la Société suisse des officiers. Voir Rapport annuel UCAPS 1934, p. 18.

²³⁹ On trouve trace de ces discussions informelles dans un document de synthèse rédigé par un fonctionnaire (Kaufmann) le 14 mars 1930. Il résume trois discussions : une première avec Ernst Wetter du Vorort du 11 mars 1930, une deuxième avec le président de l'USAM Hans Tschumi, du 12 mars, et une troisième avec Otto Steinmann de l'UCAPS le 14 mars. Si Tschumi ne se montre pas opposé au projet, Wetter et Steinmann s'y opposent frontalement. Voir AF, E_27_1000/721, volume 1020, « Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zentralverband schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, Schweizerischer Gewerbeverband : Richtlinien vom Juni 1929 der Arbeitgeberverbände für die Behandlung militärdienstpflichtiger Angestellten und Arbeiter. Frage betr. Erlass eines BRB, es seien bei Vergebung von Bundesaufträgen solche Firmen zu bevorzugen, die die Richtlinien der Arbeitgeberverbände befolgen. 1929-1930 ».

officielle. Les associations faïtières s'opposent frontalement à cette proposition. Comme le précise la réponse de l'UCAPS :

«Les associations faïtières du patronat ne peuvent et ne veulent pas édicter des dispositions formelles ou matérielles contraignantes pour leurs membres. Elles ne sont certainement pas non plus prêtes à accepter qu'un tiers, qu'il s'agisse de l'État ou d'une entité privée, puisse s'arroger le droit de faire dépendre l'attribution de contrats du paiement des salaires aux militaires.»²⁴⁰

L'USAM propose quant à elle une rencontre avec certains de ses délégués pour parler de la question²⁴¹. Ernst Wetter, au nom du Vorort, mentionne que si les directives devenaient obligatoires, il ne serait à l'avenir plus possible de faire adopter une quelconque action « sociale » des associations patronales, car les patrons craindraient alors qu'elles ne soient rendues obligatoires²⁴². L'argument est repris dans le rapport annuel de l'UCAPS. L'association y formule la menace suivante : si le Conseil fédéral intervenait et obligeait les patrons à verser le montant recommandé dans les directives, *«il en résulterait du mécontentement parmi les employeurs, mécontentement dont les conséquences seraient funestes non seulement dans cette question, mais encore dans d'autres questions analogues»²⁴³*. Par leur opposition résolue, les patrons parviennent à empêcher cette intervention de l'État au stade de l'étude administrative, ce qui illustre le rapprochement entre les associations patronales et l'administration fédérale. L'Ordonnance du Conseil fédéral du 9 janvier 1931, qui prolonge la pratique d'aide des communes aux familles des soldats dans le besoin, entérine en revanche la nécessité, pour l'État, de pallier les manques de résultats de l'action autonome des patrons. Une étude, réalisée en 1931, estimait que 86 % des employés recevaient tout ou partie de leur salaire pendant leurs cours de répétition, contre 22 % des travailleurs de la construction (Leimgruber, 2010 : 57). Deux ans après leur publication, les directives ne sont donc que très partiellement appliquées.

Dans le cas des indemnités payées aux militaires, la situation reste principalement du ressort des associations de branches, dont la plupart laissent elles-mêmes une grande liberté aux entreprises. Les associations faïtières ne contraignent ainsi pas les entreprises à verser des indemnités aux travailleurs. La liberté des firmes et le « *segmentalisme* » (Leimgruber, 2008 : 42-44 ; Swenson, 2002 : 24-29 ; 2004 : 5-6) qui caractérise l'économie suisse ne sont donc pas remis en cause par cette réglementation.

²⁴⁰ AF, E_27_1000/721, volume 1020, « Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zentralverband etc. », lettre de l'UCAPS à l'OFIAMT, 4 avril 1930, p. 2. Traduit de l'allemand.

²⁴¹ Elle propose Cagianut et Schirmer comme délégués : AF, E_27_1000/721, volume 1020, « Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zentralverband etc. », 1929-1930, lettre de l'USAM à l'OFIAMT, 28 mars 1930.

²⁴² E_27_1000/721, volume 1020, « Vorort des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zentralverband etc. », Behandlung militärdienstpflichtiger Angestellter und Arbeiter, 14 mars 1930, p. 2.

²⁴³ Rapport annuel UCAPS 1929, p. 25.

Cependant, la formulation de ces directives demeure, tout au long des années 1930, la principale régulation du paiement des salaires aux militaires, constituant un exemple de *Selbstverwaltung der Wirtschaft* dans le domaine social. Comme on va le voir dans la section suivante, la SSE, l'organisation patronale de la construction, tente de créer une caisse de compensation pour mettre en œuvre ces directives au niveau de la branche.

4.3. FONDER UNE CAISSE POUR INDEMNISER LES MILITAIRES ? L'ÉCHEC DES ENTREPRENEURS

Comme je viens de le signaler, le secteur de la construction est celui dans lequel les travailleurs sont les plus mal lotis du point de vue du paiement du salaire aux militaires. Le fait que les entreprises de la construction soient relativement petites, le poids prépondérant des salaires sur les coûts des entreprises du secteur, la forte proportion d'hommes – et donc de militaires – parmi les travailleurs, l'écrasante majorité d'ouvriers relativement peu qualifiés, la généralisation des contrats de courte durée, la saisonnalité du travail ainsi que le fort *turn over* de la force de travail se conjuguent pour produire ce résultat. Il n'est ainsi pas étonnant de voir la SSE essayer d'améliorer la situation en créant une caisse de compensation pour le paiement des salaires aux militaires, en 1931-1932. Du point de vue du « monde des caisses », une telle démarche implique de transférer la gestion de ce domaine de l'entreprise vers l'association. La volonté de la SSE de créer une caisse n'est pas non plus étrangère à la proximité de cette association avec les tendances les plus remuantes du mouvement corporatiste. La SSE est ainsi très impliquée dans les tentatives de rénovation corporatiste de l'économie durant les années 1930, comme le montre l'implication de son secrétaire Emil Fischer en tant que cofondateur du mouvement *Neue Schweiz*, un mouvement corporatiste d'extrême droite fondé vers 1933 dans le cadre du « printemps des fronts », soit la multiplication de mouvements pronazis en Suisse en 1933 (Angst, 1992 : 74-79)²⁴⁴. Comme on le verra, en 1938-1939, la SSE se distingue par un très fort soutien aux caisses de compensation. Son président, Jean Cagianut est le principal promoteur – avec August Schirmer et Otto Steinmann – de leur utilisation pour organiser les APG²⁴⁵.

La création des caisses en 1939 est directement inspirée par cette expérience que mène la SSE au début des années 1930. On a vu dans le chapitre 3 que Cagianut joue un rôle important dans l'UCAPS, notamment en présidant la Commission de politique sociale mise en place au milieu des années 1920. Il est un professionnel de la défense patronale. Docteur en droit, il passe le plus clair de son activité professionnelle au service de la cause patronale. Il débute comme secrétaire de la SSE

²⁴⁴ Le mouvement *Neue Schweiz* est décrit comme « proche » de la SSE dans ASSE, Zentralleitung 30 juin 1933, p. 5.

²⁴⁵ ASSE, Zentralleitung 22 juin 1939, p. 7.

en 1909 et acquiert avec les années une position électorale ; il devient en effet président – fonction pour laquelle il est rémunéré – en 1920, poste qu'il occupe jusqu'à sa mort en décembre 1941. Ce modèle de présidence rémunérée diffère de celui observé habituellement, dans lequel un président bénévole, principalement occupé comme dirigeant d'entreprise, s'appuie sur un directeur rémunéré pour diriger l'association au jour le jour. La fusion des deux rôles dans le cas de Cagianut, mise en parallèle avec la très grande force de la SSE, qui fonctionne autant comme un cartel que comme une *employers' association*, fait que la SSE n'est pas sans rappeler le modèle de « policy-shaping association » théorisé par Galambos. Elle s'apparente en effet à une « *institution économique semi-autonome dont l'identité se distingue clairement de celle de ses membres* », capable d'imposer des comportements à ses membres (Galambos, 1966 : 292). La SSE impose ainsi de multiples mesures de limitation de la concurrence (réglementation des soumissions privées et publiques, coopératives d'achat, normes au sujet des contrats de livraison) ; l'arme du boycott est aussi largement utilisée (Angst, 1992 : 101-108). Personnifiant cette situation, Cagianut préside également la Société commerciale d'achat de matériel de construction de la SSE, dont les entreprises dépendent pour acquérir leur matériel de construction.

Cagianut correspond de plus à la définition que donne Galambos du « outstanding leader » qui préside d'habitude ces associations. La nécrologie que lui consacre le rapport annuel de la SSE note que « *pendant un quart de siècle, il a inspiré toute la politique professionnelle de notre organisation* »²⁴⁶. Cagianut joue cependant un rôle important, non seulement à la SSE mais dans l'ensemble du patronat. C'est lui qui, en novembre 1931, lors de l'assemblée extraordinaire des délégués de l'UCAPS convoquée pour arrêter la position de l'association vis-à-vis du projet d'AVS soumis au vote en décembre, défend le projet²⁴⁷. Cagianut préside également la Fédération internationale du bâtiment et des travaux publics et accomplit quelques missions pour le BIT au début des années 1920.

La grande importance de Cagianut dans les milieux patronaux vient du fait qu'il joue un rôle de pivot dans la coordination entre les milieux industriels et les arts et métiers. Il siège en effet à la fois dans les comités de l'UCAPS et dans ceux de l'USAM. Il siège ainsi dans le Vorstand de l'UCAPS depuis 1915 (en tant que membre remplaçant) et depuis 1919 comme membre élu. Dès 1919 également, il siège dans l'Ausschuss de l'Union centrale. Dans cet organe, il fait entendre auprès des industriels les positions des patrons des arts et métiers. Il contribue donc à élargir la représentativité de la politique menée à l'UCAPS. Cagianut est également, en parallèle, membre dès 1923 du Vorstand et dès 1930 de l'Ausschuss de l'USAM. En outre, il est élu à la vice-présidence de cette association en 1930, poste qu'il conserve jusqu'à sa mort. Il y contribue de manière décisive à la politique des arts et métiers suisses.

²⁴⁶ Rapport annuel SSE 1941, p. 12.

²⁴⁷ Rapport annuel UCAPS 1930, p. 10. L'assemblée se prononce majoritairement pour la position défendue par Cagianut par 56 voix contre 28.

D'après l'historien Kenneth Angst (1992: 135), Cagianut ne partage pas totalement la ligne d'August Schirmer de rénovation corporative de l'économie. Il estime que Cagianut est un « *correctif libéral-corporatif à Schirmer* » (« *liberalkorporativ[es] Korrektiv zu Schirmer* »). Cagianut est en effet plus proche des industriels, comme le montre sa position à la tête de l'UCAPS. Or, ces milieux demeurent très méfiants vis-à-vis des positions parfois contraires à la liberté du commerce et de l'industrie préconisées par Schirmer (1992: 204). Dans un mouvement parallèle, Cagianut représente, au sein de l'UCAPS, les milieux de l'artisanat et y défend auprès des industriels une certaine conception du corporatisme.

Jean Cagianut compte parmi les premiers promoteurs des caisses de compensation, et la SSE tente de fonder une telle caisse pour fournir une allocation aux soldats en cours de répétition. Les différents organes de la SSE débattent de ce projet entre le printemps 1931 et la fin de l'année 1932. Le projet, présenté en juillet 1932, envisage le versement d'une indemnité de 25 % du salaire « normal » prévu par la SSE pour les travailleurs célibataires et de 40 % des salaires pour les hommes mariés, supplémentés par des allocations familiales (de 10 % par enfant). Le financement devrait se faire par le biais d'une cotisation patronale de 1 pour mille des salaires, à laquelle viendraient s'ajouter les bénéfices de la société d'achat de matériel de construction de la SSE (Attinger, 1946: 8-9)²⁴⁸. La SSE tente de créer cette caisse pour répondre à quatre défis.

D'abord, la fondation de cette caisse répond aux grandes difficultés que représente pour le secteur de la construction l'application des directives des associations faitières de 1929 en matière de paiement du salaire aux mobilisés. Ces directives avaient été, comme on l'a vu, calquées sur celles de l'ASM²⁴⁹. Les diverses conditions spécifiques au secteur de la construction, mentionnées plus haut, faisaient qu'une très faible part de travailleurs de la construction recevaient leur salaire pendant leurs cours de répétition. Cette situation insatisfaisante fait dire à Cagianut: « *L'introduction d'une indemnité pour les travailleurs de la construction en service militaire est véritablement une nécessité* »²⁵⁰. Le paiement devrait en outre se faire, selon le secrétaire patronal, par l'intermédiaire d'une mutualisation des coûts au niveau de la branche, car ces indemnités sont trop élevées pour les entreprises individuelles. La direction centrale de la SSE, son président Cagianut et son secrétaire général Emil Fischer soutiennent ainsi la fondation d'une caisse de compensation, seul moyen de parvenir à ce que les petites entreprises de la construction puissent mettre en œuvre ces directives²⁵¹.

Deuxième élément, la fondation d'une caisse répond à une certaine « insécurité juridique » qui touche particulièrement les petits patrons. Des pratiques « inquiétantes » se développaient ainsi quant à l'éventuelle obligation pour le patron d'indemniser

²⁴⁸ ASSE, Zentraleitung 1^{er} juillet 1932, p. 10.

²⁴⁹ AASM, Ausschuss n° 97, 13 mai 1929, p. 11-12.

²⁵⁰ ASSE, Zentraleitung 20 mai 1932, p. 12-13. Traduit de l'allemand.

²⁵¹ ASSE, Zentraleitung 13 mars 1931, p. 5-6.

ses travailleurs en cours de répétition²⁵². En 1930 et 1931, en effet, certains tribunaux des prud'hommes avaient tendance à soutenir le paiement du salaire aux militaires aussi pour des contrats conclus sur le court terme (article 335 du Code des obligations, cf. la section 4.2). Cette situation était très problématique pour la construction, qui avait largement recours à ces contrats avec un faible délai de mise en congé et qui s'abstenait donc de payer le salaire de ses employés mobilisés. L'impulsion vers la création d'une caisse de compensation en 1931 est ainsi pour partie explicable par l'insécurité ambiante par rapport à ces décisions (Attinger, 1943: 9). Ces menaces judiciaires n'étaient pas non plus sans lien avec la crainte de la SSE de se voir imposer une solution étatique défavorable. Arnold Marbach, membre de la direction de la SSE, remarque ainsi, à l'appui du projet, que l'inaction comporte certains risques. Il note: «*Si nous n'agissons pas rapidement, d'autres le feront sans que nous ayons notre mot à dire.*»²⁵³

Troisième facteur, la fondation d'une caisse de compensation s'inscrit dans le cadre des efforts de la direction de la SSE pour réguler la concurrence au sein du secteur en forçant les patrons à rémunérer leurs soldats. Le projet préparé par la direction de la SSE est défendu, le 1^{er} juillet 1932, avec l'argument que cette question relève de la régulation des conditions de travail²⁵⁴, Cagianut insistant sur la nécessité d'obtenir une obligation absolue de tous les membres de cotiser à la caisse de compensation. La caisse, comme institution obligatoire prélevant une contribution et égalisant les frais entre les différentes unités concurrentes, permettait en effet l'égalisation de la concurrence induite par le traitement différent en matière de paiement du salaire aux mobilisés.

Le quatrième facteur qui explique la tentative de recourir à la caisse est lié à la tension entre la régulation aux échelles nationale et régionale des indemnités. Le projet émane à l'origine des régions de Berne et de Bienne, qui emploient une proportion relativement faible de main-d'œuvre étrangère²⁵⁵ et paient en conséquence de fortes indemnités à leurs travailleurs astreints au service militaire. Ces firmes sont donc relativement défavorisées face à leurs concurrentes d'autres régions, comme Genève où les firmes emploient beaucoup de travailleurs étrangers et paient donc moins d'indemnités. Collectiviser les dépenses liées aux militaires ne va ainsi pas sans ennuyer les Genevois. Comme le relève le représentant de la section genevoise de la SSE Eduard Cuénot: «*La proportion de travailleurs étrangers est relativement élevée à Genève, ce qui implique qu'il sera difficile de convaincre les entrepreneurs de la nécessité d'apporter leur contribution aux autres régions du pays.*»²⁵⁶ La discussion fait également ressortir des différences entre régions citadines et rurales,

²⁵² AUCAPS, Ausschuss n° 87, 29 octobre 1931, p. 100.

²⁵³ ASSE, Zentralleitung 20 mai 1932, p. 12.

²⁵⁴ ASSE, Zentralleitung 1^{er} juillet 1932, p. 7.

²⁵⁵ ASSE, Zentralleitung 17 avril 1931, p. 9.

²⁵⁶ ASSE, Zentralleitung 13 mars 1931, p. 5. Traduit de l'allemand.

ainsi qu'entre Suisse romande et Suisse alémanique. Ces forces centrifuges sont prises très au sérieux par Cagianut. Il mentionne que de tels arguments fédéralistes pourraient tout aussi bien être avancés pour les contributions à la caisse de grève ou encore pour la fixation des cotisations ordinaires. Il conclut : « *Ce sont des armes dangereuses, susceptibles de miner la solidarité.* »²⁵⁷ De plus, comme dans le cas des relations de travail de manière générale, le président de la SSE relève que le paiement du salaire aux militaires devrait être traité au niveau central. Les principaux soutiens du projet témoignent ainsi d'une puissante volonté centralisatrice, qui veut confier plus de pouvoir à l'association dans la fixation des conditions de travail²⁵⁸. On retrouve ici certaines motivations qui avaient poussé les patrons français à créer des caisses de compensation (Pedersen, 1993 : 288).

Malgré l'état très avancé du projet et l'acceptation de principe plusieurs fois réitérée par la direction de l'association en 1931 et en 1932, la SSE ne parvient pas à imposer la fondation de cette caisse à ses membres. Les archives de la SSE ne contiennent malheureusement plus les procès-verbaux du *Zentralvorstand* où la fondation de la caisse a été rejetée²⁵⁹. Il est malgré cela possible d'identifier les principaux éléments ayant mené à cette décision. On peut d'abord signaler que les disparités régionales mentionnées plus haut jouent un rôle très important²⁶⁰. De ce point de vue, il semble indéniable que l'exposition inégale au risque des différentes entreprises – organisées dans des sections régionales au sein de la SSE – a considérablement alimenté le refus des sections les moins exposées de participer à une caisse de compensation qui aurait égalisé l'exposition au risque. Ces tensions ne sont pas sans rappeler les travaux d'Isabela Mares cités dans la sous-section 2.2.3. Cela atteste l'incapacité de la SSE à imposer cette institution collective à ses membres et à ses sections régionales.

Un autre élément apparaît clairement : il était à ce moment très difficile à la SSE de parvenir à se faire une idée claire du coût exact qu'une telle caisse allait engendrer. Il apparaît également clairement que la question du contrôle et celle des possibilités de fraudes par les membres ont pesé en suscitant une grande méfiance de certains membres de la direction²⁶¹. Karl Attinger écrit ainsi que « *la raison principale* » de l'échec de la mise en place de cette caisse avait été « *l'ignorance où l'on se trouvait de la charge exacte qu'allait représenter cette institution pour les membres de la SSE* » (1946 : 9). Il semble également que la détérioration de la conjoncture – liée à la crise économique mondiale qui se développe au cours de ces années – constituait un frein pour le projet. Attinger note également que le revirement de la jurisprudence défavorable aux patrons évoquée plus haut a également contribué à enlever une

²⁵⁷ ASSE, Zentralleitung 17 avril 1931, p. 9. Traduit de l'allemand.

²⁵⁸ Voir la remarque de Fischer sur les possibilités, pour les pouvoirs publics et les associations patronales, de contrôler les évolutions salariales en Allemagne et en Italie. ASSE, Zentralleitung 7 octobre 1931, p. 8.

²⁵⁹ Je n'ai pu retrouver les procès-verbaux que d'un seul des deux comités de SSE, ceux de la *Zentralleitung*, soit la direction effective de l'association, mais pas ceux du *Zentralvorstand*, soit le comité plus large.

²⁶⁰ ASSE, Zentralleitung 20 mai 1932, p. 14.

²⁶¹ ASSE, Zentralleitung 20 mai 1932, p. 11.

partie de la pertinence du projet (1946: 9). Il convient cependant de noter que ce retournement de la jurisprudence ne s'opère qu'à la fin de l'année 1932 et au début de 1933, et que les difficultés d'action collective au sein de la SSE pèsent beaucoup plus lourdement sur l'échec du projet²⁶². Il convient ainsi d'insister sur deux aspects à peine évoqués par Attinger: la crainte, au sein de la SSE, d'imposer à ses membres des coûts que les non-membres n'auraient pas eu à supporter, ainsi que la difficulté de surmonter l'exposition au risque variée des différentes sections régionales de la SSE. C'est donc bien la difficulté de mener à bien cette action collective et l'impossibilité de contraindre les entreprises dissidentes qui expliquent l'échec du projet²⁶³.

Pour cette raison, Cagianut tire l'enseignement que seule la possibilité de déclarer les décisions d'association contraignantes – l'AVE – permettrait de régler ce genre de questions dans le cadre de la communauté professionnelle, sans quoi la concurrence des entreprises dissidentes pose un problème insoluble (Angst, 1992: 164). D'après Kenneth Angst (1992: 187), c'est ainsi sous l'impulsion de Jean Cagianut, qui participe aux travaux de la commission d'experts qui prépare la révision des articles économiques – qu'évoquait le passage du message du Conseil fédéral de 1937 que j'ai cité plus haut –, que le projet prévoit de confier aux associations patronales la possibilité de déclarer obligatoires un certain nombre de décisions concernant les conditions de travail et les politiques sociales privées. Ces discussions autour de la création d'une caisse dans la SSE ne se déroulent pas de façon isolée. Elles ont lieu en parallèle d'un débat portant sur l'utilisation des caisses de compensation pour financer les allocations familiales. Elles sont l'objet des trois sections suivantes.

4.4. SALAIRES, ALLOCATIONS FAMILIALES ET DIRECTIVES DE L'UNION CENTRALE

Après que les allocations familiales ont été introduites au cours de la Première Guerre mondiale sous forme d'allocations de renchérissement, elles disparaissent à peu près partout pendant les années 1920. Seuls quelques secteurs, notamment la chimie, l'industrie du papier, quelques entreprises isolées ainsi que l'Administration fédérale,

²⁶² La jurisprudence sur le sens de l'article 335 du Code des obligations change en février 1933, le tribunal cantonal de Zurich ayant précisé sa portée: le jugement «*déclarant que les dispositions de l'article 335 du Code fédéral des obligations ne s'appliquent qu'aux contrats conclus dès le début pour une longue période et non pas aux contrats prévoyant un délai de congé très court, tels que ceux conclus avec les ouvriers, même s'ils ont eu en fait une longue durée*». Voir AUCAPS, Sachdossier 1.10 «*Union des industriels en métallurgie du canton de Genève*», rapport présenté à l'assemblée générale du 1^{er} mai 1933 de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève sur l'exercice 1932, p. 7. Le rapport annuel de l'UCAPS de 1933 évoque lui un arrêt du tribunal cantonal de Zurich du 16 novembre 1932 (confirmé en cassation le 29 mai 1933) qui règle la pratique dans le même sens et limite l'obligation de l'employeur vis-à-vis de son salarié.

²⁶³ Cagianut mentionne *a posteriori* à de nombreuses reprises que la concurrence des non-organisés est la principale raison qui explique l'échec du projet. Voir AF, E_27_1000/721, volume 1020, «*Aussprache über Fragen der Lohnvergütung an die Arbeitnehmer bei Militärdienst*», 20 septembre 1938, p. 4.

continuent de verser de telles allocations à leur personnel²⁶⁴. Le principe du versement d'une allocation familiale trouve pour la première fois un ancrage dans la loi fédérale sur les fonctionnaires adoptée en 1927 (Schumacher, 2009 : 148)²⁶⁵. Globalement, les allocations familiales demeurent très peu répandues dans l'économie privée jusqu'aux années 1940. La situation suisse diffère donc très fortement de la situation française au cours de la même période, que j'ai présentée dans la sous-section 2.1.3, et qui est caractérisée par la généralisation d'allocations familiales à l'ensemble des travailleurs. En Suisse, elles réapparaissent timidement, à la faveur des débats de politique familiale, dans les années 1930. Durant ces années, sur fond d'angoisses liées à une supposée « crise de la famille », les mesures qui visent la famille sont au centre des préoccupations politiques relatives à la protection sociale (Sommer, 1978 : 229-254 ; Studer, 1997 ; 1998 : 180). Ces préoccupations mènent, comme on le verra dans les chapitres suivants, à l'adoption, en 1945, d'un article constitutionnel prévoyant à la fois la création d'une assurance-maternité et le soutien aux allocations familiales. Le fait qu'il ait fallu attendre les années 2000 pour que ces deux principes soient traduits dans des lois fédérales illustre le long délai qui s'étend parfois entre l'adoption d'un article constitutionnel et sa mise en œuvre réelle, une donnée classique du développement des politiques sociales en Suisse (Leimgruber, 2008 : 32). Même si ces deux mesures sont inscrites dans le même article de la Constitution, elles incarnent deux visions très différentes de « la politique familiale », ces différentes mesures ayant des effets très dissemblables en termes de rapports de genre. Une assurance-maternité facilitait la conciliation du travail et de la maternité, et visait à socialiser une partie des coûts supportés par les femmes. Les allocations familiales venaient, en revanche, soutenir une conception de la famille dans laquelle le *pater familias* pourvoyait aux besoins du ménage, avec pour effet de confiner les femmes au foyer (Studer, 1997). La « politique familiale » pouvait donc prendre, au cours des années 1930, des sens très différents. C'est en référence à cela que l'historienne Béatrice Schumacher estime que la politique familiale est marquée par une grande hétérogénéité des concepts et des mesures qui sont prises en son nom (2009 : 143). Le patronat a rejeté en bloc le principe d'une assurance-maternité. Les allocations familiales avaient au contraire certains soutiens dans les milieux patronaux, et les associations ont joué dans le développement des allocations familiales un rôle absolument central (Sommer, 1978 : 229-254 ; Zünd, 1955). Dans les catégories proposées par le sociologue Walter Korpi (2006), le patronat joue cependant ici le rôle de « consentir », qui s'adapte à une situation, plus que de « protagoniste », qui promeut véritablement les allocations. Schumacher (2009 : 148) note que certains patrons « *animaient* » la discussion sur la politique familiale,

²⁶⁴ AF, E_7170(A)_1000/1069, volume 28, « Kurzer Bericht über die Ausgleichskassen. (Postulat Ständerat vom 23. Dezember 1936 betreffend Ausgleichskassen zwecks Ausrichtung von Sozialleistungen) ». Voir aussi AUCAPS, Ausschuss n° 69, 26 octobre 1927, p. 52. Quelques firmes peuvent être mentionnées : Tavannes Watch, Landis & Gyr à Zoug ou la fabrique de chaussures Bally ainsi que Nestlé. On peut aussi citer l'entreprise Sulzer. Voir AUCAPS, Ausschuss n° 80, 25 mars 1930, p. 20.

²⁶⁵ Voir les discussions préalables dans Rapport annuel UCAPS 1924, p. 30.

mais qu'ils n'en constituaient pas le centre. L'attitude plus favorable des patrons aux allocations familiales plutôt qu'à l'assurance-maternité s'explique en partie par le fait qu'une telle assurance ne charriait pas les valeurs que ces milieux considéraient comme socialement souhaitables. Ainsi, une assurance-maternité ne partageait, aux yeux des patrons, ni l'intérêt «patriotique» des allocations aux militaires ni la désirabilité d'un ordre familial qui plaçait l'homme à la tête de la famille, ni encore les formes enviables de l'aide aux vieillards qu'avaient les caisses de pensions (voir sur cette question des valeurs, Studer, 1998: 178). On peut d'ailleurs remarquer la similitude des valeurs prônées dans les politiques en faveur des militaires et les allocations familiales, toutes deux étant orientées vers le soutien aux familles. Ainsi, si l'assurance-maternité ne s'est pas concrétisée pendant très longtemps, les allocations familiales ont quant à elles connu un développement très important, la grande majorité de la population en bénéficiant vers la fin des années 1950. Au vu de l'importance des allocations familiales pour le développement des caisses de compensation, il convient de les aborder en profondeur. Comment les associations patronales se sont-elles engagées dans l'organisation des caisses d'allocations familiales, quelles sont les institutions les plus importantes de la politique familiale en Suisse? Je traite de cette question dans les sections qui sont consacrées aux allocations familiales (sections 4.4, 4.5, 4.6 mais aussi 6.2 et 7.2).

Dans ce chapitre, je me limite aux années 1929-1938. Au cours de cette période, l'activité patronale s'agissant des allocations familiales se développe sur deux fronts distincts, mais liés. Au niveau des associations de branches, les premières caisses de compensation d'allocations familiales sont fondées en Suisse romande et le principe d'une telle caisse est débattu dans la plus importante association patronale, l'ASM. Au niveau des associations faïtières, l'UCAPS intervient en formulant, comme elle l'avait fait dans le domaine du paiement des salaires aux militaires, des directives valables pour l'ensemble du patronat. À la division des tâches entre associations faïtières et de branches (comme c'était le cas dans le domaine de l'aide aux militaires) s'ajoute ici celle entre l'UCAPS et l'USCI; les directives de 1930 sont ainsi les premières édictées par l'UCAPS uniquement, ce qui marque un pas important dans la reconnaissance de l'Union centrale.

Les patrons se saisissent de cet objet pour différentes raisons, qui peuvent être comprises une fois remises dans le contexte plus large du «monde des caisses». Brigitte Studer évoque les politiques sociales d'entreprises au cours de l'entre-deux-guerres et identifie une série de raisons qui poussaient les patrons à développer de telles politiques :

«Pour les employeurs, ces investissements ciblés dans la main-d'œuvre avaient pour fonction, outre la consolidation de la loyauté envers l'entreprise, de devancer les assurances sociales étatiques, de tenir les syndicats à l'écart des entreprises et de s'opposer aux augmentations générales des salaires. Ce dernier point fut particulièrement important lors de la mise en place d'allocations familiales en Suisse romande dans les années 1930» (Studer, 2012: 940).

Studer souligne cependant que le développement des allocations familiales était essentiellement revendiqué par diverses associations d'utilité publique : Société suisse d'utilité publique, Ligue vaudoise pour la protection de la famille (créée en 1923), soutenues par les milieux catholiques (politiques et syndicaux), de même que par une partie des milieux patronaux corporatistes romands. Comme l'explique Beatrice Schumacher, le Schweizerische Stimmrechtsverein, s'inspirant des conceptions de la militante féministe anglaise Eleanor Rathbone (Pedersen, 1993 : 2-3), défendait les allocations familiales au nom de l'égalité des salaires entre hommes et femmes. Dès les années 1920, l'association soutenait que des allocations pour enfants (*Kinderzulagen*) devaient être additionnées au salaire dans le but de rendre caduque la justification traditionnelle des différences salariales entre hommes et femmes, soit la conception selon laquelle l'homme devait gagner suffisamment pour élever une famille. Cette conception individualisait les allocations – que ce soit au profit des hommes ou des femmes – et s'éloignait d'une conception traditionnelle de la famille. En 1929, cette vision du salaire trouvait son expression sous la forme d'un rapport influent publié par la *Studienkommission für Familienzulagen* – issue d'une collaboration entre le Stimmrechtsverein et le Bund schweizerischer Frauenverein – sous le titre *Die wirtschaftliche Versorgung der Familie, dargestellt im Auftrag der Kommission für Familienzulagen des Bundes schweiz. Frauenvereine und des Schweiz. Verbandes für Frauenstimmrecht* (Studer, 1997 : 165 ; Schumacher, 2009 : 144-145). En Suisse romande également, le Groupement des institutions d'assurance et de prévoyance sociale de la Suisse romande²⁶⁶ et le Cartel romand d'hygiène sociale et morale soutenaient le développement d'une politique familiale active dans les années 1920. À la même époque, les syndicats chrétiens soutenaient eux aussi les allocations familiales, mais sans adhérer aux revendications égalitaristes de la *Studienkommission für Familienzulagen*. En 1931, l'Association suisse de politique sociale, dans laquelle siégeaient nombre de syndicalistes, de permanents patronaux, de fonctionnaires fédéraux et cantonaux actifs dans le domaine, s'empare du sujet et lui donne un retentissement important²⁶⁷. S'ensuit la création, sous le parrainage de la Société suisse d'utilité publique, de la Commission suisse pour la protection de la famille (*Schweizerische Familienschutzkommission*) en 1931, présidée par l'influent ancien conseiller d'État bâlois Fritz Mangolt. Si elle ne réunit ni les principaux syndicats ni les associations patronales, elle gonfle cependant les voiles des associations et des personnalités favorables à une politique familiale plus active (Schumacher, 2009 : 145-146).

²⁶⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 62, 16 septembre 1926, p. 94. Le Rapport annuel UCAPS de 1926 mentionne que cette organisation tient une réunion le 8 mai 1926 et appelle au développement des allocations familiales.

²⁶⁷ L'Association suisse de politique sociale organise les 21 et 22 novembre 1931 à Zurich les « journées d'étude pour la sauvegarde des intérêts économiques de la famille ». C'est Otto Steinmann qui présente le point de vue des employeurs à cette occasion. Le rapport de l'UCAPS note que les syndicats affiliés à l'USS et les syndicats chrétiens ont fait la preuve de leurs divergences sur la question des allocations au cours de cette conférence. Voir Rapport annuel UCAPS 1931, p. 18.

Ces revendications trouvent un grand écho politique. En 1929, le parti catholique conservateur – qui compte deux représentants au Conseil fédéral depuis 1919 – inscrit à son programme économique et social (commun avec les chrétiens sociaux) l'idée que la famille constitue «*l'embryon de la société et de l'État*», et exige de l'État qu'il lui offre «*toute la protection imaginable*» (Sommer, 1978: 232). Le Conseil national adopte le 11 décembre 1930 le postulat déposé le 27 septembre 1929 par le conseiller national conservateur Josef Escher et trente-cinq cosignataires qui demandaient au Conseil fédéral de mener une politique active de soutien à la famille. Il demande «*des mesures énergiques*» des pouvoirs publics pour aider les familles «*quant [...] aux conditions de travail*»²⁶⁸. Le conseiller fédéral catholique conservateur Jean-Marie Musy, une figure de proue pour les tenants des idées corporatistes, endosse dès ce moment un rôle de locomotive pour la promotion d'une politique de soutien à la famille orientée vers le modèle du *male breadwinner*. Musy s'engage notamment pour promouvoir le principe du «*salaire social*» (*Soziallohn*), ou «*familial*» (*Familienlohn*). Selon ce principe, le salaire devait évoluer en fonction de la situation sociale ou familiale du salarié (Sommer, 1978: 233. Voir aussi Pedersen, 1993). Le «*salaire social*» s'opposait au «*salaire au rendement*» (*Leistungslohn*), selon lequel seul le travail effectif devait entrer en ligne de compte dans la détermination du salaire. L'affrontement entre ces notions profondément malléables a donné lieu à de vives polémiques au cours de cette période, qui touchent à la fois les politiques sociales et salariales. Les débats nourris qui opposent les différentes conceptions de la rémunération du travail impliquaient de nombreux acteurs parmi lesquels les associations féminines, d'utilité publique, syndicales ou patronales, mais aussi les autorités fédérales et cantonales (Studer, 1998: 176-177). Brigitte Studer note à propos de cette diversité que les allocations familiales «*constituaient une formule sociopolitique polysémique admettant déjà en soi diverses significations et intentions*» (1997: 166). Les syndicats socialistes et les associations patronales rejetaient le principe des allocations familiales pour des raisons différentes (Schwarb, 1948: 29-30 et 162). Les patrons estimaient majoritairement que seule la productivité devait être rémunérée et refusaient donc les allocations au nom de la défense du «*salaire au rendement*». Les principaux syndicats les rejetaient, également au nom du «*salaire au rendement*», mais pour d'autres raisons. Ils voyaient en effet dans le «*salaire social*» une manœuvre patronale visant à diviser les travailleurs. Par ailleurs, ils s'en tenaient à l'idée que tout salaire devait être assez élevé pour faire vivre une famille. Certaines organisations féminines soutenaient le principe du *Leistungslohn* mais en y ajoutant des allocations familiales, dans le but de corriger la fiction d'un «*salaire au rendement*» qui discriminait les femmes en distribuant dans les faits un salaire «*familial*» aux hommes et un salaire inférieur ou «*individuel*» aux femmes (Studer, 1997: 168). Alors que la *Studienkommission für Familienzulagen* promouvait des allocations qui seraient distribuées aux femmes et visaient à améliorer le sort

²⁶⁸ Le texte du postulat est reproduit dans le Rapport annuel UCAPS 1930, p. 21.

de ces dernières dans la société en général, syndicats et patronat s'accordent petit à petit autour de l'idée qu'il convient de différencier la situation des «pères» ou des hommes mariés face à celle des hommes célibataires ou des femmes, la première de ces catégories devant pouvoir subvenir aux besoins d'une famille placée sous sa responsabilité, mais pas la seconde (comme on le voit également dans les allocations aux militaires).

Le contexte des luttes politiques concernant la famille, et notamment celles sur la définition du salaire, est essentiel dans l'explication de l'attitude patronale vis-à-vis des allocations familiales. Une compréhension de la forme qu'a prise la politique familiale en Suisse ne peut donc faire l'économie de l'étude de cette attitude. Elle éclaire en effet l'intérêt que représentait, pour les patrons, la possibilité de se saisir des caisses de compensation pour mener *une sorte* de politique de soutien à la famille – distribuer des allocations familiales – et contrer les projets alternatifs, que ce soit l'assurance-maternité, les projets des catholiques conservateurs, des mouvements féministes ou encore ceux des syndicats. Ainsi, le projet de la *Studienkommission für Familienzulagen* prévoyait la mise sur pied d'une institution publique pour la distribution d'allocations familiales. Les patrons voulaient éviter que cela ne se réalise. De même, les milieux syndicaux donnaient leur préférence à une action de l'État dans le domaine. Quels débats ont lieu au sein des milieux patronaux par rapport à cet objet ? J'examinerai dans les sections ultérieures pourquoi l'UIM et l'ASM se saisissent des caisses de compensation pour allocations familiales. Il convient cependant d'abord d'étudier l'attitude de l'UCAPS face aux allocations familiales.

Les comités de l'UCAPS examinent d'abord la question des allocations familiales en été 1922. Au cours de la réunion, le professeur d'économie Weyermann, invité par l'UCAPS à tenir un exposé sur la question, qualifie toute autre forme de salaire que le «salaire au rendement» d'«*anti-économique dans son essence et dans ses effets*» car l'entrepreneur ne doit rémunérer qu'«*un travail fourni*»²⁶⁹. Cet avis est partagé par les membres du comité. L'UCAPS proteste ensuite, en octobre 1924, contre le principe du versement d'une allocation familiale aux fonctionnaires dans le cadre de la loi fédérale sur les fonctionnaires finalement adoptée en 1927²⁷⁰. En 1926, face à la démarche du Groupement des institutions d'assistance et de prévoyance sociale de la Suisse romande, qui s'adressait à l'Union centrale pour qu'elle agisse en faveur du développement des allocations familiales, l'UCAPS temporise en arguant qu'il serait prématuré de prendre position, mais demeure opposée au principe. Comme le note le rapport annuel de l'Union centrale, «*le temps de crise que nous traversons n'est guère favorable à l'introduction de mesures de cette nature et d'autre part le besoin des allocations familiales ne se fait pas sentir en Suisse comme ailleurs, parce que les salaires y sont déjà très élevés*»²⁷¹. Cette attitude négative au niveau central est cependant nuancée

²⁶⁹ Rapport annuel UCAPS 1922, p. 24.

²⁷⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 49, 27 octobre 1924. Voir aussi le Rapport annuel UCAPS 1924, p. 30.

²⁷¹ Rapport annuel UCAPS 1926, p. 16-17.

par les fortes différences entre les secteurs et plus largement par la pluralité des positions, notamment selon les clivages régionaux, au sein de l'association. Comme cela avait été le cas au cours de la Première Guerre mondiale, la position majoritaire consiste à rejeter le principe des allocations tout en estimant qu'elles peuvent être utiles dans certaines circonstances. En octobre 1924, Hans Sulzer estime ainsi :

*«Les allocations familiales et pour enfants ont leur raison d'être dans certains cas, en particulier dans des périodes de hausse des prix exceptionnelle et là où les niveaux de salaires sont trop bas. Si notre industrie est forcée à réduire les salaires, la question d'une réintroduction des allocations familiales et pour enfants ressurgira très probablement.»*²⁷²

En 1929-1930, la question revient en force à la suite des démarches politiques des catholiques conservateurs mentionnées plus haut. En outre, l'UIM, qui est membre de l'UCAPS, annonce en 1929 sa volonté de créer une caisse de compensation pour allocations familiales (voir section 4.5). L'UCAPS débat donc à nouveau de la question. Comme elle l'avait fait dans le domaine de l'aide aux militaires, une enquête est lancée en janvier 1930 par l'UCAPS pour se renseigner auprès de ses membres sur leur opinion à ce sujet et sur l'étendue des allocations familiales dans les différentes industries et régions. Un rapport interne de juillet 1930 relate que

*«toutes les associations qui ont pris position à l'égard du problème se déclarent en principe défavorables au système des allocations familiales. L'argument principal invoqué est qu'à travail égal doit correspondre un salaire égal (principe du Leistungslohn). L'application de ce principe, ajoute-t-on, est particulièrement nécessaire chez nous en raison du caractère d'industrie de qualité que présente l'industrie suisse. On relève d'autre part que nous n'éprouvons pas chez nous le même besoin qu'ailleurs, par exemple en France, de développer la natalité de façon à assurer le recrutement de la main-d'œuvre. De plus, nos salaires sont déjà si élevés que l'industrie ne peut supporter de nouvelles charges.»*²⁷³

Le principal secteur industriel qui a généralisé les allocations familiales au niveau de la branche est l'industrie chimique bâloise, sans avoir cependant créé de caisse de compensation. Le même rapport interne mentionne qu'une caisse de compensation a été fondée dans le canton de Fribourg par la section fribourgeoise de la SSE, «*sous la pression du gouvernement*», mais qu'elle n'a qu'un caractère légal²⁷⁴. Le rapport relève une série d'exemples d'entreprises importantes, parmi lesquelles les firmes Bally ou Landis & Gyr, qui distribuaient des allocations familiales.

²⁷² AUCAPS, Ausschuss n° 49, 27 octobre 1924, p. 300. Traduit de l'allemand.

²⁷³ AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände», «Les allocations familiales. Rapport pour la séance du comité central du 8 juillet 1930», p. 6-7.

²⁷⁴ AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales...», p. 1.

Ces positions de l'UCAPS se retrouvent dans les directives que l'association faïtière émet en 1930, adoptées à la suite d'une série de discussions internes au printemps et votées par l'assemblée des délégués le 11 septembre 1930. Ces directives illustrent le fonctionnement de l'UCAPS, à l'interaction des logiques des membres et d'influence. Elles sont formulées pour offrir une réponse aux revendications des milieux favorables aux allocations familiales – mouvements de protection de la famille, féministes, mais aussi catholiques conservateurs et syndicats chrétiens – et servent donc la logique d'influence. Elles sont également formulées pour homogénéiser les pratiques parmi les patrons, dans le contexte de la fondation par l'UIM d'une caisse de compensation pour le paiement d'allocations familiales; elles servent donc la logique des membres. Ces directives affirment clairement que l'UCAPS demeure opposée à l'introduction des allocations familiales dans l'industrie suisse. Le rejet par l'Union centrale du principe des allocations familiales est motivé par trois raisons. Les directives relèvent d'abord que «*le versement d'allocations familiales porte atteinte au principe du salaire au rendement*»²⁷⁵. Deuxièmement, l'UCAPS souligne que les salaires suisses sont déjà très élevés en comparaison internationale. Enfin, les directives affirment que, comme les patrons suisses ont pu l'apprendre en observant les cas français et belge, l'introduction d'allocations privées peut faire l'objet d'une obligation étatique après-coup, et qu'elle constitue donc un danger²⁷⁶. Le texte nuance cependant le rejet des allocations en admettant que dans des «*cas spéciaux*» et des «*circonstances particulières*» les allocations familiales puissent être envisagées, par exemple

«*en cas de crise grave ou de renchérissement pour adapter plus facilement les salaires au coût de la vie, ou bien dans les régions où la nécessité s'impose de se conformer à la situation dans les industries similaires de l'étranger ou enfin dans celles où le besoin de s'assurer le recrutement de la main-d'œuvre se fait particulièrement sentir*»²⁷⁷.

Les directives insistent en outre sur la nécessité de différencier clairement cette allocation du salaire: «*Les allocations familiales ne doivent jamais faire partie du salaire proprement dit, ni être calculées en proportion du salaire, ni enfin être versées avec lui.*»²⁷⁸ Représentant bien la position de l'UCAPS, Hans Sulzer remarque que «*l'Union centrale devra, à cet égard, consentir une certaine liberté aux courants de pensée locaux*» et que «*le principe des allocations familiales ne devrait pas être jugé de manière doctrinaire*»²⁷⁹. Précisant la position de l'industrie qu'il représente, il note enfin, réaffirmant que les allocations familiales pourraient être utiles en cas d'inflation:

²⁷⁵ AUCAPS, Circulaire n° 329, 22 septembre 1930, «Directives concernant les allocations familiales».

²⁷⁶ La peur d'une intervention publique est d'autant plus forte qu'en août 1930 est votée en Belgique la loi rendant obligatoires les allocations familiales et qu'en France, le processus semble devoir mener au même résultat (la loi sera adoptée le 11 mars 1932). Voir Rapport annuel UCAPS 1929, p. 17.

²⁷⁷ AUCAPS, Circulaire n° 329, 22 septembre 1930, «Directives concernant les allocations familiales».

²⁷⁸ AUCAPS, Circulaire n° 329, 22 septembre 1930...

²⁷⁹ AUCAPS, Ausschuss n° 80. 25 mars 1930, p. 18. Traduit de l'allemand.

«Nous nous trouvons dans une période de transition. L'industrie des machines doit aujourd'hui rejeter les allocations familiales, car elle ne peut en supporter le coût, mais il se pourrait parfaitement qu'on se saisisse des allocations familiales à l'occasion d'une adaptation des salaires.»²⁸⁰

La crise économique des années 1930 supprime les allocations familiales de l'agenda des représentants patronaux, aucune hausse de salaire n'étant envisagée dans cette mauvaise conjoncture. Ce n'est qu'en 1937, au moment de la reprise économique et forte du sentiment de «crise de la famille», qu'une démarche de la Commission suisse pour la protection de la famille relance le débat dans l'UCAPS. En avril 1937, l'OFIAMT contacte ainsi l'UCAPS pour lui soumettre la requête de la Commission qui demande «à l'autorité fédérale d'encourager le versement d'allocations familiales, soit en prévoyant le versement d'allocations familiales par les pouvoirs publics, soit en encourageant le versement d'allocations familiales par l'intermédiaire de caisses de compensation»²⁸¹. Un nouveau rapport interne est produit sur la question. Il dénombre cette fois cinq caisses de compensation et liste une petite dizaine d'entreprises versant des allocations. Le rapport note que les membres de l'UCAPS sont «formellement opposés au versement d'allocations familiales par les pouvoirs publics ainsi qu'à toute ingérence de l'État dans ce domaine»²⁸². Il indique cependant une position plus nuancée que celle émise en 1930, signe d'un certain rapprochement entre les positions patronales et celles de certains syndicats sur cette question (Studer, 1997 : 170).

Signe de ces rapprochements, le 22 septembre 1937, une rencontre a lieu entre des représentants des quatre principaux syndicats chrétiens (de la métallurgie, de la construction, du textile ainsi que la Confédération des syndicats chrétiens) et des représentants de l'UCAPS. Les représentants syndicaux y demandent à l'UCAPS d'agir pour que les entreprises appliquent plus strictement les directives de 1929 en matière de rémunération des militaires, ainsi que de favoriser le développement d'allocations familiales sous la forme de caisses de compensation. Le conseiller communal saint-gallois chrétien social et secrétaire de la Confédération des syndicats chrétiens Otto Dudle, énonçant clairement les conceptions corporatistes de son association, explique aux représentants patronaux :

«Le moment d'examiner à nouveau la question des allocations familiales devrait être arrivé car les opinions se sont maintenant largement modifiées. Il devrait y avoir consensus sur le fait que les allocations familiales devraient être, sur le principe, assumées par l'économie et non par l'État. L'État devrait tout au plus accorder une aide financière aux caisses de compensation des branches qui en

²⁸⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 80. 25 mars 1930, p. 19-20. Traduit de l'allemand.

²⁸¹ AUCAPS, Vorstand n° 107, 11 octobre 1937, p. 84.

²⁸² AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände», «Les allocations familiales», 30 septembre 1937, p. 2-3.

ont besoin. Les caisses de compensation pourraient devenir l'expression vivante de la collaboration entre employeurs et travailleurs et ainsi rendre superflues les régulations étatiques en la matière.»²⁸³

Face aux demandes des syndicalistes, Léo Bodmer (qui préside l'Union centrale depuis 1925) et Otto Steinmann expliquent que l'UCAPS ne dispose d'aucun moyen de pression sur ses membres ou sur les entreprises, et que les avis sont divisés sur cette question. Ils marquent cependant leur compréhension pour la démarche des syndicats chrétiens, sans toutefois être prêts à fonder des caisses de compensation avec eux. Ces demandes n'empêchent pas le Vorstand de l'UCAPS, en décembre 1937, de maintenir en principe le point de vue exprimé dans les directives de 1930. Celui-ci note cependant qu'il «*n'entend pas s'opposer à l'introduction des allocations familiales dans les professions ou dans les régions où les conditions le justifient et où les employeurs l'estiment indiqué, et il continuera à en suivre le développement*»²⁸⁴. L'UCAPS indique dans sa réponse à l'OFIAMT, confirmant son attitude attentiste,

«qu'elle ne croit pas indiqué de prendre des mesures pour encourager la création de caisses de compensation [comme le demande la commission pour la protection de la famille], mais qu'il vaut mieux attendre l'évolution que prendra l'institution des allocations familiales et voir les expériences qui seront faites par les entreprises qui les ont introduites ou qui les introduiront»²⁸⁵.

L'association faitière adopte donc une position plus favorable aux allocations familiales en estimant qu'elles ne sont pas en contradiction avec le principe du salaire au rendement, mais qu'elles viennent corriger légèrement ce principe (Zünd, 1955 : 27). En conclusion de cette section, on peut noter que l'Union centrale agit de manière comparable dans les domaines des allocations familiales et de l'aide aux militaires. En effet, l'association émet pour la première fois des directives au début des années 1930 qui laissent une certaine marge de manœuvre aux différentes branches. Là encore, on trouve ce mélange de centralisation et de «segmentalisme» qui caractérise la position de l'UCAPS entre logique des membres et logique d'influence. L'Union centrale adopte ces directives pour affermir sa position dans la logique d'influence vis-à-vis d'éventuelles interventions publiques et des syndicats. Les associations de branches voient également, en plus de ces aspects, la possibilité de mener une politique plus centralisée sur le marché du travail par l'intermédiaire des caisses de compensation. La section suivante étudie la plus importante caisse de compensation pour allocation

²⁸³ AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände», «Protokoll der Besprechung zwischen Vertretern der christlich-nationalen Gewerkschaften und des Zentralverbandes schweizer. Arbeitgeber-Organisationen», 22 septembre 1937, p. 3. Traduit de l'allemand. Les représentants syndicaux présents sont, outre Otto Dudle, Joh. Heil (métallurgie), A. Schelbert (construction et bois) et Jos. Stadler (textile).

²⁸⁴ Rapport annuel UCAPS 1937, p. 18. Voir aussi AUCAPS, Vorstand n° 108, 10 décembre 1937, p. 103.

²⁸⁵ AUCAPS, Vorstand n° 107, 11 octobre 1937, p. 85.

familiale fondée au cours de la période. Elle considère donc le niveau des branches, qui, comme dans le cas des allocations aux militaires, se saisissent concrètement des caisses de compensation dans le cadre de leur politique patronale.

4.5. UNE POLITIQUE SOCIALE COLLECTIVE : LA CAISSE DES INDUSTRIELS GENEVOIS

Hormis les quelques caisses de compensation corporatives créées à Genève et à Fribourg mentionnées plus haut, ou les quelques caisses corporatives gérées en commun par des patrons et des ouvriers, notamment dans les Franches Montagnes²⁸⁶, dont l'importance reste marginale (Conseil fédéral, 1944 : 917), la première caisse de compensation pour allocation familiale qui connaît un large impact dans les milieux patronaux suisses est fondée par l'UIM en 1930. Le rapport annuel de l'Union centrale de 1938 décrit la caisse genevoise comme « *l'institution la plus importante en Suisse pour le versement des allocations familiales* »²⁸⁷. Cette caisse, financée uniquement par des cotisations patronales, verse une allocation fixe de 8 francs suisses aux enfants des travailleurs des firmes affiliées et fonctionne avec une cotisation variable, selon les années, entre 1 et 2 % des salaires²⁸⁸. Comme je l'ai évoqué, elle ne brille ni par les montants qu'elle verse ni par son importance matérielle. Elle joue cependant un rôle déterminant, car elle sert de modèle au développement de la politique d'aide à la famille en Suisse. C'est également dans le contexte de la démarche genevoise que l'UCAPS adopte ses directives en 1930. Examiner les raisons qui poussent les patrons genevois de la métallurgie à créer cette caisse illustre de quelle manière les caisses de compensation peuvent être appréhendées en lien avec les autres pôles du « monde des caisses ».

D'abord, le contexte genevois est marqué par l'influence de la France, où les allocations sont très répandues. On peut d'ailleurs signaler que la fondation de la caisse genevoise est préparée par une étude « *dans le bâtiment parisien* », comme le précise le *Journal des associations patronales*²⁸⁹. De par sa position particulière très proche et relativement imbriquée dans le marché du travail français (par les échanges de travailleurs frontaliers notamment), les entreprises du canton subissent une pression importante pour s'aligner sur la prestation supplémentaire que constituent les allocations familiales. Jules Neher, membre du comité directeur de l'UIM, note en 1929 au cours d'une séance de l'ASM, que Genève connaît « *un mouvement très fort*

²⁸⁶ Au cours d'une réunion de l'Union centrale, le représentant de l'industrie horlogère bernoise, Paul-Emile Brandt, remarque à propos de cette caisse qu'elle a été fondée comme « contre-mesure à la FOMH ». Voir AUCAPS, Ausschuss n° 69, 26 octobre 1927, p. 53.

²⁸⁷ Rapport UCAPS 1938, p. 21.

²⁸⁸ *Journal des associations patronales*, n° 25, 21 juin 1930, « Les allocations familiales dans l'industrie genevoise », p. 133. Voir aussi AASM, Ausschuss du 2 mai 1929, p. 15.

²⁸⁹ *Journal des associations patronales*, n° 25, 21 juin 1930, « Les allocations familiales dans l'industrie genevoise », p. 133.

de soutien aux allocations familiales sur le modèle français»²⁹⁰. Une autre particularité genevoise est le large soutien politique au corporatisme dans ses différentes versions (Jost, 2011 : 121-138 ; Leimgruber, 2010 : 58-59), soutien notamment incarné par l'abbé André Savoy (Maspoli, 1993 : 11-14). Alors que la frange patronale et industrielle du mouvement corporatiste voit dans la collectivisation des allocations un moyen d'éliminer la lutte des classes, les syndicalistes chrétiens y voient une avancée sociale importante, une caisse permettant d'éviter la discrimination à l'embauche des pères de famille. Le contexte genevois est donc particulièrement propice à la fondation de caisses d'allocations familiales (Maspoli, 1993 : 11). La commune de Genève institue ainsi en novembre 1932 une allocation familiale modeste²⁹¹. On peut aussi rappeler la promulgation de la loi Duboule en 1936, qui permet de rendre les CCT contraignantes, l'aboutissement d'une des principales revendications des corporatistes.

Les pressions politiques en faveur des allocations familiales sont donc très importantes dans ce canton. Charles Tzaut, vice-président de l'UCAPS et président de l'UIM, explique ainsi lors d'une séance de l'UCAPS que la caisse de compensation des employeurs genevois visait à prévenir une action de l'État, et que «*les patrons voulaient anticiper en créant quelque chose de leur propre initiative*»²⁹². La caisse est également utilisée dans le cadre des négociations avec les syndicats. La *Lutte Syndicale*, le journal de la FOMH, met ainsi en garde les travailleurs contre cette «*manœuvre*» patronale et le quotidien socialiste genevois *Le Travail* écrit :

*«Les industriels en métallurgie du canton de Genève viennent de décider, dans leur dernière assemblée, d'allouer des allocations dites familiales en faveur de leurs ouvriers. Ils suivent en cela les conseils des organisations chrétiennes sociales, qui ont pour but de nuire à l'organisation syndicale des ouvriers. Ces derniers ne se feront pas d'illusions à ce sujet, sachant parfaitement que si les patrons consentent quelques sacrifices en faveur de la famille, c'est parce qu'ils espèrent retrouver cette avance d'argent sous la forme d'une diminution de l'influence syndicale, et partant, [d'une] réduction des revendications collectives en faveur de l'ensemble.»*²⁹³

La création de la caisse genevoise n'est pas non plus étrangère à la volonté de stabiliser la main-d'œuvre dans les entreprises et de «*rationaliser*» la production, comme cela avait été le cas en France (Pedersen, 1993 : 225-227). Le représentant de l'UIM, Vladislav Kunz, explique ainsi face à l'assemblée des délégués de l'UCAPS de septembre 1930 que «*c'est précisément pour avoir un travail de qualité que les*

²⁹⁰ AASM, Ausschuss n° 101, 17 décembre 1929, p. 16. Traduit de l'allemand.

²⁹¹ Article «*Familienschutz*», in *Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft*, Bern : Verlag Benteli AG, p. 404. Notons que le canton de Bâle-Ville connaît également une forme de soutien aux familles nombreuses depuis novembre 1926.

²⁹² AUCAPS, Vorstand n° 90, 8 juillet 1930. Traduit de l'allemand.

²⁹³ Cité dans le *Journal des associations patronales*, n° 25, 21 juin 1930, «*Les allocations familiales dans l'industrie genevoise*», p. 133.

industriels genevois estiment indiqué le versement d'allocations familiales»²⁹⁴. Certains des principaux animateurs de la Commission romande de rationalisation figurent ainsi parmi les partisans de la création des caisses de compensation pour allocations familiales. Le Genevois Gottlieb Meyfarth, de l'entreprise Sécheron, un des principaux promoteurs de la caisse de l'UIM, participe à la fondation de la Commission en 1928, dont il est vice-président de la « Section Industrie » (Leimgruber, 2001 : 31 et 49). On retrouve également Charles Tzaut dans ce contexte, qui représente la Suisse au sein de l'Institut international d'organisation scientifique du travail, fondé à Genève en 1927 (2001 : 38-39 et 73). Des liens étroits existent donc entre les adeptes de l'organisation scientifique du travail et les tenants du corporatisme, auxquels on peut ajouter le mouvement politique genevois issu des milieux patronaux, l'Union de défense économique (2001 : 73-78). Leimgruber souligne ainsi que la politique sociale prônée au sein de la Commission de rationalisation relève du « *paternalisme patronal modernisé et [du] quadrillage de la main-d'œuvre* » (2001 : 69), ce qui n'est bien sûr pas pour déplaire aux patrons. L'organisation scientifique du travail partage avec les promoteurs des caisses d'allocations familiales l'objectif de concevoir le droit aux allocations familiales sur une base prévisible, durable, bref « scientifique ». Ils partagent aussi l'objectif de limiter par ce biais l'acuité de la lutte entre capital et travail et de couper l'herbe sous le pied des syndicats en pratiquant une politique sociale patronale et en individualisant une partie des rémunérations des travailleurs. La « Section Industrie » de la Commission romande de rationalisation se dote ainsi d'un groupe de travail sur le thème « Modes de rétributions » qui promeut le salaire au rendement (2001 : 66). Comme on le verra dans la section suivante, l'industriel Pierre Dubied, lui aussi un membre actif du mouvement de rationalisation, est également un promoteur, mais cette fois dans l'ASM, des allocations familiales (voir section 4.6).

Les liens internationaux de Charles Tzaut, déjà mentionnés, jouent également un rôle indéniable. Si certains réseaux d'échange d'expertises au cours de l'entre-deux-guerres sont connus, comme l'Association internationale de la sécurité sociale (Studer, 2012 : 937), d'autres demeurent méconnus. Il en est ainsi de l'OIEI, créée en 1920 pour assurer le suivi patronal des activités du BIT. Tzaut est très actif dans ces réseaux : il représente les employeurs suisses au conseil d'administration du BIT et occupe une position importante au sein de l'OIEI (Eichenberger et David, 2012)²⁹⁵. Dans ce cadre, il est informé et influencé par les développements internationaux en la matière, notamment par ceux qui ont lieu en France et en Belgique, deux pays centraux dans l'association patronale internationale. Il est ainsi notable que l'association qui héberge

²⁹⁴ AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e « Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände », « Résumé des considérations concernant les allocations familiales développées par M. V. Kunz au nom de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève, à l'assemblée des délégués de l'Union centrale tenue le 11 septembre à Zurich ».

²⁹⁵ AUCAPS, Sachdossier 1.10 « Union des industriels en métallurgie du canton de Genève », rapport à l'Assemblée générale ordinaire du 8 avril 1927, de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève sur l'exercice 1926, p. 15.

le secrétariat de l'OIEI et dont le premier président et fondateur Jules Carlier est issu, le Comité industriel de Belgique, soit la principale promotrice des caisses de compensation d'allocations familiales en Belgique²⁹⁶. Le secrétariat de l'OIEI, installé à Bruxelles, contribue à l'échange d'informations au sein du patronat des différents pays européens. L'OIEI, outre l'organisation de rencontres très régulières, fait circuler rapports et études, notamment au sujet des caisses de compensation. Ainsi, une série de courriers datés de septembre 1937 témoignent d'échanges d'informations entre le secrétaire belge Jules Lecocq, le représentant français Pierre Waline et le secrétaire de l'UCAPS Charles Kuntschen, concernant les allocations familiales en France et en Belgique²⁹⁷, ces échanges ayant lieu à la demande du secrétaire suisse²⁹⁸. Le rôle du BIT dans le domaine des allocations familiales peut également être souligné car il contribue, dès 1927, à la diffusion des débats à travers la publication d'un rapport comparatif sur la situation des allocations familiales dans les différents pays membres²⁹⁹.

La fondation de la caisse genevoise provoque une onde de choc qui se répercute dans l'UCAPS et dans l'ASM. On a vu, dans la section précédente, que la fondation de la caisse genevoise a pour effet de lancer un débat au sein de l'UCAPS qui contribue à l'adoption des directives en matière d'allocations familiales de 1930 (l'UIM est membre de l'UCAPS depuis 1919). Quand elle communique sa position à ses sections, en avril 1930, l'UCAPS explique que son comité estime que ni l'introduction d'allocations familiales en général ni la création de la caisse genevoise en particulier ne sont désirables. La circulaire note, situant les caisses de compensation dans le « monde des caisses », que d'autres moyens de favoriser les ouvriers ayant des charges de famille existent, comme les logements ouvriers, l'assurance-chômage, la prévoyance professionnelle ou encore le paiement du salaire en cas de service militaire. Prenant position sur le cas genevois, l'UCAPS s'oppose clairement au projet, notamment par crainte que la mesure privée soit par la suite rendue obligatoire (voir plus bas). L'Union centrale affirme néanmoins que si, malgré ce refus, l'UIM devait décider de fonder cette caisse, elle « *n'est pas en mesure de s'y opposer, d'autant plus qu'un certain nombre de maisons importantes appartenant à diverses industries accordent déjà à leur personnel des allocations familiales* »³⁰⁰.

²⁹⁶ On peut lire : « *Cette œuvre des allocations familiales – Caisse de compensation – a été, en quelque sorte, créée sous les auspices du Comité central industriel de Belgique* », dans Archives de l'Organisation internationale des employeurs industriels, « Jules Lecocq », lettre de Jules Lecocq, secrétaire général de l'OIEI, à Wolfgang Kruger, Reichwirtschaftskammer, 13 février 1939.

²⁹⁷ Archives de l'Organisation internationale des employeurs industriels, « Jules Lecocq », lettres de Charles Kuntschen, secrétaire de l'UCAPS, à Jules Lecocq, secrétaire général de l'OIEI, 6 septembre 1937 et 15 septembre 1937. Le même type d'échange peut être documenté à la demande des patrons allemands.

²⁹⁸ Le rapport annuel 1934 de l'UCAPS donne également les explications relatives à la fondation en Italie d'une caisse d'allocation familiale nationale, rendant les allocations familiales obligatoires. Gérée de manière paritaire, l'institution renforce encore la diffusion des allocations dans les pays limitrophes de la Suisse. Le financement notamment, effectué par des retenues salariales paritaires ainsi que par une participation de l'État dès 1936, rappelle celui des APG. Voir Rapport annuel UCAPS 1934, p. 20-21.

²⁹⁹ Bureau international du travail, *Les allocations familiales*, Genève, 1924.

³⁰⁰ AUCAPS, Circulaire n° 321, 2 avril 1930.

Le débat lancé par la fondation de la caisse genevoise au sein de l'ASM est également intéressant. L'UIM est fondée à peu près au même moment que l'ASM et les deux associations collaborent, notamment car elles comptent deux membres en commun : Motosacoche et Sécheron. On verra dans la section suivante que l'ASM, pour préserver l'unité d'action de ses membres, interdit à ces deux entreprises d'adhérer à la caisse de compensation de l'UIM³⁰¹, mais elle les autorise à s'aligner sur les mêmes standards en termes de générosité des allocations familiales. Une raison pour laquelle les entreprises genevoises désirent, plus que leurs homologues du reste de la Suisse, fonder une caisse de compensation, peut être comprise à l'aide de la notion de « monde des caisses ». Ainsi, comme argumente une lettre signée par Jules Neher au nom de l'entreprise Motosacoche, envoyée au secrétariat de l'ASM, le projet de créer cette institution sociale au niveau de l'association découlerait de la volonté des entreprises genevoises de compenser la faiblesse de leur politique sociale d'entreprise. Ainsi, la création de la caisse de compensation genevoise serait justifiée par le fait que les entreprises de ce canton verseraient moins de prestations sociales sous différentes formes – maisons ouvrières, salles de réunion, sanatoriums, colonies de vacances, mais surtout institutions de prévoyance vieillesse – que leurs concurrentes alémaniques, l'instauration d'une caisse ne jouant ainsi qu'un rôle de rattrapage³⁰².

Face à l'Ausschuss de l'UCAPS, Charles Tzaut soutient le même raisonnement quand il affirme :

*« Il n'y a pas à Genève de grande entreprise industrielle qui puisse créer seule de grandes institutions de prévoyance. C'est pourquoi émergea le projet d'une caisse de compensation familiale qui n'est rien d'autre qu'une institution d'aide sociale créée en commun par plusieurs entreprises. »*³⁰³

Il est donc clair que le développement d'une politique sociale au niveau de la branche vient ici compenser les faiblesses de la politique sociale d'entreprise. La fondation d'une caisse de compensation confie ainsi des responsabilités particulièrement larges à l'association elle-même. Cet élément d'explication n'est bien sûr pas le seul. Jules Neher souligne ainsi que la caisse de compensation visait à éviter les discriminations à l'embauche des pères de famille, à assurer que toutes

³⁰¹ AASM, Ausschuss n° 101, 17 décembre 1929, p. 21. AUCAPS, Sachdossier 1.10 « Union des industriels en métallurgie du canton de Genève », rapport présenté à l'Assemblée générale du 9 avril 1931 de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève sur l'exercice 1930, p. 5.

³⁰² AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1926-1929, lettre de Motosacoche SA Genève au secrétariat de l'ASM du 25 octobre 1929.

³⁰³ AUCAPS, Ausschuss n° 79, 10 janvier 1930, p. 10-11. Tzaut explique dans le Vorstand de juillet 1930 : « La caisse de compensation de l'industrie métallurgique genevoise n'est rien d'autre qu'une sorte d'institution d'aide sociale avec une base collective. Les petites fabriques se contentent d'imiter ce que les grandes font individuellement depuis longtemps déjà. Les salaires sont plus bas à Genève qu'en Suisse alémanique et l'introduction des allocations familiales équivaut à une augmentation des salaires pour ceux qui en ont le plus besoin. » AUCAPS, Vorstand n° 90, 8 juillet 1930, p. 35. Traduit de l'allemand.

les entreprises pratiquent les allocations sur une même base, mais aussi qu'elle visait à favoriser l'adhésion des petites entreprises dans l'UIM, car la majorité des coûts devaient être supportés par les six grandes firmes industrielles genevoises, au premier rang desquelles Motosacoche et Sécheron³⁰⁴.

La création de cette caisse s'explique donc par plusieurs facteurs d'échelles différentes qui s'entremêlent : facteurs transnationaux en lien avec la France et les réseaux patronaux internationaux de Charles Tzaut, mais aussi facteurs locaux à travers les conditions politiques particulières de Genève et le dynamisme des idées corporatistes dans ce canton. L'élément qui semble donner l'impulsion à la décision est la menace d'une intervention cantonale dans le domaine des allocations familiales : fonder une caisse apparaît ici comme une mesure de défense politique. Cette volonté est également liée au développement de la politique sociale d'entreprise des membres de l'association : si une caisse est envisagée, c'est pour mettre sur pied une politique collective qui viendra compenser certains manques dans d'autres régions du « monde des caisses ». On voit également que la fondation de la caisse s'inscrit dans le cadre de la politique d'association de l'UIM, dans la mesure où elle vise à faciliter l'adhésion des petites firmes et à réguler certains aspects de la concurrence entre les firmes. On peut, enfin, signaler que la création de cette caisse de compensation au niveau régional préfigure la tension permanente entre action collective patronale au niveau régional et centralisée au niveau des branches, qui ne cesse de marquer l'histoire des caisses de compensation. Des débats relativement comparables ont également lieu dans la plus puissante *employers' association* suisse, l'ASM.

4.6. ENTRE SOLIDARISME ET SEGMENTALISME : LES PROJETS DU PATRONAT DES MACHINES

Dans le chapitre précédent, j'ai présenté l'ASM comme le « prototype » de l'*employers' association* (Gruner, 1956 : 51). C'est elle qui signe, avec le plus grand syndicat industriel (la FOMH), l'accord de « paix du travail » en 1937, qui prévoit le renoncement mutuel à la grève et au lock-out (Degen, 1987). Elle est également le membre le plus influent de l'UCAPS. C'est dans ses rangs que les directives pour les militaires sont d'abord négociées pour être ensuite reprises par les associations faïtières. Les débats qui ont lieu dans l'ASM sont donc très importants pour l'ensemble de la politique patronale suisse. Cette configuration se reproduit pour la question des allocations familiales. Dans ce cas, les discussions menées au sein de l'ASM déterminent également pour une bonne part les décisions prises ensuite par l'UCAPS. J'ai mentionné plus haut que les premiers soutiens des caisses de compensation au cours de l'entre-deux-guerres sont les milieux corporatistes, entre autres au sein de l'USAM, autour de figures comme August Schirmer ou Jean Cagianut, qui y voient la réalisation de leurs ambitions d'organisation de la société à travers les métiers.

³⁰⁴ AASM, Ausschuss n° 101, 17 décembre 1929, p. 17 ; p. 29.

Ils sont en cela rejoints par les mouvements syndicaux chrétiens notamment, qui partagent avec eux la volonté de limiter l'extension de l'État, comme on l'a vu dans la section 4.4. L'ASM ne soutient pas cette vision corporatiste. L'association, qui représente les plus grandes entreprises industrielles essentiellement orientées vers les marchés internationaux, ne peut s'associer aux objectifs de limitation de la concurrence des milieux des arts et métiers (Angst, 1992: 89). L'ASM envisage pourtant, en 1929, puis à nouveau en 1937, de fonder une caisse de compensation pour organiser la distribution d'allocations familiales sur une base commune. Il ne s'agit pas ici, comme pour Schirmer ou les corporatistes genevois, de réorganiser la société à travers le métier. Il s'agit plutôt de contrer les syndicats et de contrôler une partie de la politique sociale d'entreprise de ses membres afin de réguler la concurrence pour la main-d'œuvre et, enfin, de prévenir les actions de l'État³⁰⁵.

Les entreprises membres de l'ASM introduisent des allocations de renchérissement ainsi que des allocations familiales au cours de la Première Guerre mondiale ainsi que dans les années qui suivent le conflit. Ces deux types d'allocations prennent une place importante dans la rémunération des entreprises du secteur. Elles représentaient, d'après les chiffres du secrétariat de l'ASM, environ 16 à 17 % des salaires à la fin de l'année 1921³⁰⁶. Elles sont, en principe, totalement éliminées dans le cadre de la crise brutale des années 1921-1922, au cours de laquelle l'ASM organise, pour la première fois, une baisse coordonnée des salaires. Comme le suggèrent les remarques d'Hans Sulzer – un membre éminent de l'ASM – citées dans la section 4.4, les allocations familiales font partie de la politique patronale de l'association et elles sont mises au service des objectifs de politique salariale du moment: compenser la hausse des prix en période d'inflation comme pendant et après la Première Guerre mondiale, puis suppression pour permettre une adaptation à la baisse des salaires. Cela est illustré par la réaction de l'ASM à l'introduction, par l'industriel neuchâtelois Pierre Dubied, d'allocations familiales à ses salariés en 1922, à contre-courant des efforts de l'association pour les éliminer. L'ASM interdit formellement à Dubied, sous peine d'amende, le versement du «sursalaire familial». L'entrepreneur se voit contraint de reconnaître une «faute» et de promettre de renoncer à ce «*geste inconsidéré*»³⁰⁷.

C'est en 1929, puis en 1937, que des débats autour des allocations familiales ont à nouveau lieu dans l'ASM. On a vu que ces années sont celles au cours desquelles les manœuvres politiques en faveur des allocations familiales sont les plus intenses. En 1930, l'UIM fonde également sa caisse de compensation, entraînant des débats dans l'UCAPS. On peut noter à ce propos que les débats à l'intérieur de l'ASM influencent ceux de l'association faïtière et vice versa. 1929 et 1937 constituent, pour l'historienne Geneviève Billeter, les deux années où la FOMH «*passé à l'attaque*» pour obtenir de

³⁰⁵ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1937, «Traktandum 2 der Sitzung von 9.III.37. Sozialpolitische Tagesfragen», 3 mars 1937, rapport interne signé par Herman Dolde.

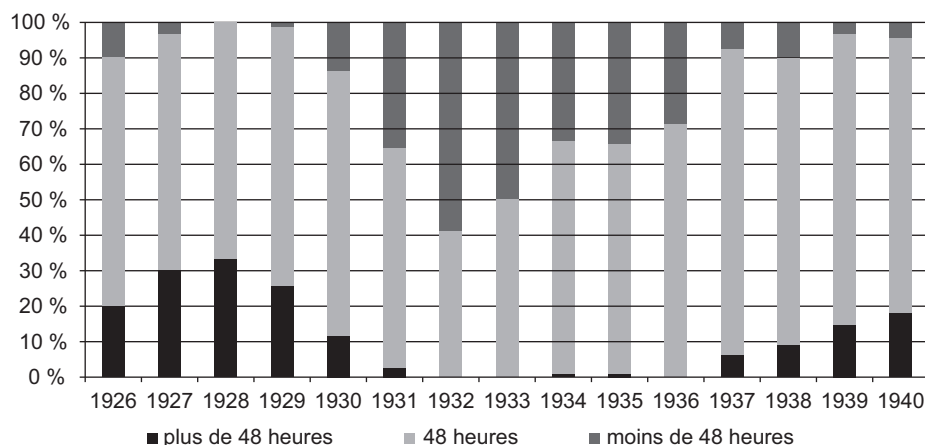
³⁰⁶ AASM, Vorstand n° 113, 10 février 1922, p. 2.

³⁰⁷ AASM, Vorstand n° 115, 19 avril 1922, p. 2-8.

l'ASM la signature d'un contrat qui reconnaisse le syndicat et régule les conditions de travail (1985 : 93 ; voir aussi Jost, 1986 : 725 et 743). On peut voir dans le tableau 10 (en annexe) que ces années sont relativement conflictuelles en termes de nombre de grèves. Ces années voient également le rapport de force entre le syndicat et l'association patronale pencher inhabituellement en faveur du syndicat, sous l'effet de la très forte activité de production dans les usines des membres de l'ASM.

Si l'on examine la durée du travail dans les usines de l'ASM (graphique 3), on constate que la part de la main-d'œuvre occupée plus de 48 heures par semaine augmente jusqu'en 1928, puis disparaît entre 1932 et 1936, alors que l'industrie entre dans la grande crise économique des années 1930. Faisant suite à la dévaluation du franc suisse de septembre 1936, l'année 1937 marque une reprise vigoureuse des commandes qui se traduit par une augmentation forte du taux d'occupation. Les années 1929 et 1937 correspondent donc aux moments où l'activité dans les entreprises membres de l'ASM – mesurée par l'intermédiaire du temps de travail – est particulièrement élevée.

Graphique 3 : Distribution de la durée hebdomadaire du travail dans les entreprises affiliées à l'ASM (1926-1940)



Source : Rapport annuel ASM 1948, p. 118.

Puisque la durée légale du travail était de 48 heures par semaine, les deux périodes sont marquées par le fait que l'ASM négocie, pour ses membres, avec les autorités fédérales, des extensions provisoires de la durée du travail au-delà de cette limite. Ces autorisations, accordées selon les cas et révocables, provoquent de nombreux conflits du travail et donnent un levier inhabituellement puissant aux autorités fédérales pour éventuellement intervenir dans les conflits. Les années 1929 et 1937 sont donc caractérisées par un contexte économique dynamique, des hausses des

salaires concédées par les entreprises membres, d'intenses négociations voire des conflits ouverts avec la FOMH qui réclamait la conclusion d'une CCT, tout cela sous la menace de retrait des autorisations de travailler plus de 48 heures par semaine et d'interventions publiques dans les relations de travail. Cette situation n'est sans doute pas étrangère à la disponibilité des patrons du secteur à accepter un geste politique sous la forme de la création d'une caisse d'allocation familiale.

L'ASM, dont les membres exportent une part très importante de leur production, vise essentiellement à limiter les coûts de production de ses membres, au premier rang desquels figurent les salaires. Quand l'ASM intervient dans les salaires ou la politique sociale de ses membres, c'est pour fixer des *maxima*, les entreprises restant relativement libres quant à savoir «*jusqu'où elles désirent aller dans leurs prestations*»³⁰⁸ en deçà de ce maximum. L'ASM empêche ainsi les entreprises d'être trop généreuses en termes de réglementation des vacances, de paiement aux militaires, de paiement des heures supplémentaires; elle intervient aussi pour empêcher que les entreprises ne baissent trop le temps de travail, et limite les versements sous forme d'allocations familiales ainsi que ceux sous forme de compensation de renchérissement³⁰⁹. L'ASM mène ainsi, dans certains domaines, une politique répressive sur les salaires des entreprises qui lui sont affiliées. Placer une limite supérieure à la générosité des entreprises relève de ce que Peter Swenson (2002: 29-35) appelle le «solidarisme», soit la limitation de la politique sociale d'entreprise et la fixation d'une limite supérieure aux salaires, dans le but de réguler la concurrence pour la force de travail. Il est cependant important de noter que ce solidarisme ne se concrétise pas dans toutes les formes de rémunération des entreprises. Ainsi, l'ASM ne prend pas le contrôle total des salaires de ses membres, même si les entreprises sont relativement contrôlées par le secrétariat de l'association. On peut à ce propos remarquer que l'accord «de paix du travail» signé en 1937 ne régule pas les salaires. Un autre domaine dans lequel l'ASM ne contraint pas les entreprises est la politique de prévoyance – les caisses de pensions –, qui demeure solidement dans les mains des entreprises et pas dans celles de l'association (Leimgruber, 2008: 42-44). Dans ce dernier cas, on peut parler, toujours dans les termes de Peter Swenson, de «segmentalisme», pour désigner une situation dans laquelle les entreprises fixent elles-mêmes et sans coordination leur politique salariale et leur politique sociale d'entreprise en se faisant concurrence sur le marché du travail (Swenson, 2002: 24-29). C'est donc dans cette interaction entre «solidarisme» et «segmentalisme» que le recours aux caisses de compensation doit être compris. Leimgruber parle ainsi, dans le cas suisse de manière générale, de «mix» entre «solidarisme» et «segmentalisme» (Leimgruber, 2008: 42-44).

³⁰⁸ AASM, Vorstand n° 145, 15 octobre 1928, p. 8. Traduit de l'allemand.

³⁰⁹ L'ASM fixe la majoration du paiement des heures travaillées au-delà des quarante-huit heures à 10% maximum. AASM, Ausschuss n° 91, 3 juillet 1928, p. 18; AASM, Ausschuss n° 92, 14 décembre 1928, p. 6.

Pour une association qui agit dans le but de limiter les salaires et les «*formes de rémunération*»³¹⁰, les périodes les plus critiques pour le maintien de l'unité d'action des membres sont celles de fortes activités et de pression à la hausse sur les salaires, comme le sont justement les années 1929 et 1937. Si l'ASM envisage de recourir aux allocations familiales et à leur collectivisation au sein d'une caisse de compensation, c'est pour coordonner – sur une base obligatoire et prévisible – une partie des politiques de rémunération de ses membres. L'association espérait ainsi limiter le recours aux prestations sociales, qui aurait débouché sur une augmentation générale des coûts, nuisible à l'ensemble du secteur, et qui aurait menacé l'ordre des relations de travail faisant le lit d'une possible intervention étatique. On voit de ce point de vue la continuité qui existe entre le projet qui motive la fondation de caisses de compensation et celui de «*maîtriser le marché du travail*» (Gruner, 1988 : 822) qui avait engendré la création de l'ASM en 1905 (section 3.1).

Ce point de vue «solidariste» est défendu par le secrétaire de l'ASM, Hermann Meyer, qui est le principal promoteur de la création d'une caisse de compensation pour collectiviser les allocations familiales au niveau de la branche. Le secrétaire patronal voit dans les allocations familiales l'opportunité de nuire à la FOMH (opposée aux allocations) et de faire une concession aux syndicats chrétiens de la métallurgie (favorables aux allocations). Il souligne l'intérêt tactique que représenterait cette concession, en expliquant notamment que «*dans le cadre d'une politique salariale volontariste, l'introduction d'allocations familiales permettra de fixer les salaires à un niveau plus bas que sans de telles allocations*»³¹¹. Meyer explique également que les allocations constituent, à ses yeux, le meilleur moyen de lutter contre la principale revendication de la FOMH, l'instauration de salaires minimaux. Les allocations permettraient en effet de contrer l'argument utilisé par les promoteurs du salaire minimum, à savoir que les salaires en vigueur ne suffiraient pas à entretenir une famille³¹². Intervenir spécifiquement sur les travailleurs ayant de lourdes charges de famille permettrait donc de couper l'herbe sous les pieds des promoteurs du salaire minimum. Les principaux promoteurs des allocations familiales au sein de l'ASM sont les industriels genevois et les représentants de l'entreprise Dubied, à Neuchâtel. Georges Roulet, des usines Dubied, souligne, en avril 1929, l'intérêt tactique des allocations familiales :

«Plutôt que d'attendre le combat, il serait préférable de lancer l'offensive ; comme nous le montre l'exemple de l'intelligente initiative qui avait été prise dans le cas de l'expansion des indemnités pour le service militaire. Celles-ci avaient été accueillies avec reconnaissance par les travailleurs. Nous pourrions réaliser la même chose avec l'octroi des allocations familiales : elles seraient l'occasion de ravir une arme au syndicat. [...] Le travailleur devrait avoir l'impression que

³¹⁰ AASM, Ausschuss n° 95, 2 mai 1929, p. 12.

³¹¹ AASM, Vorstand n° 146, 8 février 1929, p. 13. Traduit de l'allemand.

³¹² AASM, Vorstand n° 146, 8 février 1929, p. 13. Traduit de l'allemand.

*son employeur fait de son mieux pour répondre à ses besoins dans la mesure du possible. La plus petite augmentation de salaire accordée de manière volontaire aura sur l'ouvrier un effet plus important que n'importe quelle augmentation gagnée de haute lutte.»*³¹³

Au cours de la même séance, le Genevois Jules Neher, de l'entreprise Motosacoche, également membre du comité de l'UIM, propose que l'ASM se dote d'une caisse de compensation – il parle de fonds commun – qui empêcherait ainsi la discrimination des pères de famille au sein de l'association. L'industriel Pierre Dubied, de même que Georges Roulet, défend le principe des allocations familiales plus que la fondation d'une caisse en elle-même (sur l'entreprise Dubied, voir Tissot, 2012). Pour Dubied, les allocations familiales – qu'il appelle le «sursalaire familial» – organisées par les patrons sont mises au service d'une vision du monde antisyndicale et réactionnaire. Selon lui, les allocations devraient être développées pour soutenir un modèle conservateur de la famille. Il estime qu'en plus d'être une arme antisocialiste et de soutenir «l'État bourgeois», elles contribueraient à limiter «la prétention de nos jeunes filles modernes de vivre leur vie». Dubied souligne d'ailleurs les liens avec l'aide aux militaires: les deux démarches partagent en effet certaines valeurs conservatrices. Il note que l'ASM

*«a montré très nettement qu'elle ne se désintéressait pas de la question sociale en demandant à ses membres de faciliter le service militaire à nos jeunes gens. Il nous paraît que le maintien de la famille est tout aussi important pour notre pays que le maintien de l'armée et que dans ces conditions-là, une hésitation de la part du Patronat à s'engager dans la voie préconisée ici pourrait paraître illogique.»*³¹⁴

Selon lui, les allocations devraient cependant aussi jouer un rôle important dans la rationalisation de la production et dans le développement d'une gestion rationnelle de la main-d'œuvre. Il n'est donc pas très étonnant de retrouver Dubied parmi les principaux pionniers et promoteurs de l'organisation scientifique du travail et de la Commission romande de rationalisation (Leimgruber, 2001 : 49). Dubied écrit :

*«Il ne suffit pas, à l'heure actuelle, de posséder des machines-outils très modernes, mais encore faut-il, pour que celles-ci puissent donner leur plein rendement, qu'elles soient conduites par des gens capables de leur faire donner leur plein. D'autre part, la mise en pratique du travail à la chaîne et l'interdépendance des opérations qui en résulte montrent à l'évidence la nécessité d'une main-d'œuvre de première qualité.»*³¹⁵

³¹³ AASM, Ausschuss n° 94, 6 avril 1929, p. 21-22. Traduit de l'allemand.

³¹⁴ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1926-1929, lettre de Pierre Dubied du 6 mars 1929 aux membres du Vorstand de l'ASM.

³¹⁵ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1926-1929, lettre de Pierre Dubied du 6 mars 1929 aux membres du Vorstand de l'ASM.

Les membres du comité de l'ASM se montrent beaucoup moins convaincus par l'utilité des allocations familiales que le secrétaire de l'association et ces quelques patrons romands. Par exemple, Fritz Funk, de la BBC, rejette les allocations familiales. Il craint que l'initiative privée finisse par entraîner celle de l'État, comme cela avait été le cas en France. Fritz Funk note : «*Le grand danger réside dans le fait qu'une innovation introduite au niveau individuel peut mener – l'expérience le montre – à une intervention étatique et à des dispositions législatives*»³¹⁶. Le président de l'ASM, Ernst Dübi, souligne que la fondation d'une caisse de compensation comporte certains dangers. Il estime que les allocations familiales devraient rester entre les mains des firmes et ne devraient pas faire l'objet d'une organisation collective dans l'association. Dübi explique que si l'ASM fonde une institution collective, «*nous courons le risque que les autorités s'en emparent et imposent de telles allocations. Des institutions d'aide sociale de ce genre devraient rester du ressort des entreprises*»³¹⁷. Dübi exprime ici un soutien clair à une politique «segmentaliste».

Une majorité des membres de l'ASM rejette la fondation d'une caisse et lui préfère la formulation d'un nouveau règlement sur les formes de rémunération. Ce dernier prévoit que des allocations familiales puissent être allouées aux travailleurs, mais seulement à partir du troisième enfant, et qu'elles doivent être très clairement différenciées du salaire³¹⁸. Ainsi conçues, les allocations ne devraient pas représenter plus de 0,6% des salaires versés par les entreprises. L'ASM recommande en outre d'individualiser autant que possible la pratique des allocations familiales³¹⁹. Il s'agit en fait d'un compromis entre politique «segmentaliste» et «solidariste» : les entreprises agissent collectivement, mais sans la contrainte et la collectivisation des coûts qu'engendre la fondation d'une caisse de compensation. Le retournement conjoncturel qui se produit dès la fin de l'année 1929 met un coup d'arrêt à la pression à la hausse sur les salaires et cette régulation n'est pas véritablement mise à l'épreuve dans les années qui suivent³²⁰.

³¹⁶ AASM, Vorstand n° 146, 8 février 1929, p. 16. Traduit de l'allemand.

³¹⁷ AASM, Ausschuss n° 94, 6 avril 1929, p. 27-28. Traduit de l'allemand. Pour cette raison, Dübi s'oppose à la création de la caisse de l'UIM. Il se dit inquiet par ce projet. Il remarque que, avec cette caisse, les industriels locaux endossent en tout cas une grosse responsabilité pour l'ensemble de l'industrie. Il est selon lui notamment à craindre que ces caisses de compensation se répandent de Genève à Lausanne puis à l'ensemble de la Suisse romande et au-delà, et que cela génère des coûts supplémentaires pour les employeurs. Voir AASM, Ausschuss n° 101, 17 décembre 1929, p. 19.

³¹⁸ Le règlement contient les dispositions suivantes : «*Les allocations de tout autre type sont interdites. Les allocations pour enfants ne font toutefois pas office de complément au salaire, mais constituent un dispositif d'aide sociale (Wohlfahrtseinrichtung) autorisé si les conditions suivantes sont remplies : ces aides financières ne proviendront pas des fonds prévus dans l'entreprise pour les salaires, mais d'un fonds séparé (par exemple une "caisse familiale"). Elles ne seront allouées qu'aux employés et ouvriers ayant plus de deux enfants de moins de 16 ans et uniquement pour le troisième enfant et les suivants s'il y en a plus. Ces allocations se calculent non pas en pourcentage du salaire, mais représentent une somme fixe qui ne dépasse pas 10 francs par mois.*» Voir AASM, Ausschuss n° 95, 2 mai 1929, p. 13-15. Traduit de l'allemand.

³¹⁹ AASM, Ausschuss n° 95, 2 mai 1929, p. 15.

³²⁰ AASM, Ausschuss n° 104, 19 décembre 1930, p. 24.

La période de crise de 1930 à 1936 est marquée par la disparition de la thématique des allocations et des caisses de compensation, l'heure étant à la diminution des salaires et les revendications syndicales s'étant largement calmées suite au déclenchement de la crise économique. Au cours de cette période, les firmes agissent selon leur propre volonté de manière relativement peu homogène³²¹. La question n'est remise à l'ordre du jour des organes de l'ASM qu'à la sortie de la crise et au retour à la haute conjoncture. En 1937, comme en 1929, c'est une conjonction de plusieurs facteurs qui débouche sur la proposition de fonder une caisse de compensation. On peut d'abord mentionner que les soutiens politiques aux allocations familiales se sont encore renforcés : aux demandes de la Commission pour la protection de la famille, à celles des catholiques conservateurs, s'ajoutent désormais celles du Parti radical, officiellement favorable au développement des allocations, ou encore celles des syndicats chrétiens. Ces pressions diverses se conjuguent en outre avec une situation propice sur le marché du travail.

À partir de la fin de l'année 1936, l'industrie des machines commence à se relever de la longue crise qu'elle a subie au cours des premières années de la décennie, notamment sous l'effet de la reprise économique généralisée et des dépenses d'armement. Un autre facteur important contribuant à cette reprise est la dévaluation de 30% du franc suisse annoncée le 26 septembre 1936 par le Conseil fédéral qui fait gagner les exportations suisses en compétitivité. Après la dévaluation, il est tout à fait essentiel de maintenir les prix et les salaires à des niveaux bas. Selon un rapport du Conseil fédéral,

«il conviendra d'examiner les demandes d'augmentation [des salaires] avec prudence. Nous ferons part de ces principes aux gouvernements cantonaux; nous les chargerons de suivre le mouvement des salaires et de s'organiser en temps voulu pour aplanir les conflits y relatifs. Le Département fédéral de l'économie publique arbitrera sans appel les conflits de salaires collectifs qui s'étendront à plus d'un canton et ne seraient pas résolus par l'accord des parties. À cet effet, on envisage l'institution d'une commission paritaire des salaires. Il est dans l'ordre des choses que le Département de l'économie publique soit autorisé à prendre toutes les mesures et à ordonner les enquêtes nécessaires pour l'accomplissement de la tâche qui lui est confiée par notre arrêté du 27 septembre 1936.» (Conseil fédéral, 1936: 702)

L'ASM se voit donc contrainte, sous la menace d'une intervention publique, de limiter les hausses de salaire concédées par ses membres. La menace d'une intervention publique est prise très au sérieux : les réunions tenues après la

³²¹ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1937, Annexe à la séance de l'Ausschuss du 27 août 1937, «Traktandum 4 der Sitzung vom 27. August. Stellungnahme zur Frage der Familien- und Kinderzulagen zu Händen des zentralverbandes schweiz. Arbeitgeber-Organisation», rapport interne signé par Hermann Dolde, p. 3.

dévaluation montrent que le comité de l'ASM craint que ne lui soient imposés «*des salaires politiques*» et qu'il ne se voie obligé de conclure des CCT, à l'image de ce qui se passe en Allemagne³²². Face à ces menaces d'interventions publiques, qui se concrétisent notamment par les décisions des tribunaux arbitraux³²³, une réaction rapide voit le jour. Peu de temps après la dévaluation et faisant écho aux mesures proposées par le Conseil fédéral, l'UCAPS édicte des mesures qui interdisent toute augmentation générale des salaires³²⁴. Les allocations familiales vont dans ce contexte être introduites par certaines firmes pour contourner cette interdiction. L'ASM, qui craint de perdre le contrôle sur ces augmentations de salaires déguisées en introduction d'allocations familiales, envisage la création d'une caisse de compensation pour forcer les firmes à agir de manière «*solidariste*», et regagner le contrôle sur la politique salariale et la politique sociale d'entreprise de ses membres.

En plus de ces demandes politiques s'ajoute la mobilisation importante de la FOMH, qui profite du retour de la haute conjoncture pour réclamer la conclusion d'une convention collective de travail. Le successeur de Meyer au poste de secrétaire de l'ASM, Hermann Dolde, note dans un rapport interne du printemps 1937 que la bonne conjoncture économique profite aux travailleurs, et que nombre de patrons, voyant leurs cahiers de commandes bien remplis, pourraient céder aux revendications ouvrières. Plus généralement, le rapport comprend les considérations suivantes :

*«Il est tout indiqué de porter une grande attention à la question de la hausse des prix et de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises en temps voulu. Il est en outre important de savoir si les entreprises doivent continuer à déterminer les salaires en ne tenant compte que de leurs propres caractéristiques économiques et sociales, ou si des mesures générales devraient être prises pour unifier les comportements.»*³²⁵

Le secrétaire estime donc que les conditions, favorables aux travailleurs, nécessitent une action collective des patrons. Il poursuit :

«D'un point de vue tactique général se pose non seulement la question de comment répondre au défi de l'inflation, mais aussi de comment gérer les tensions actuelles sur le marché du travail et, de plus, comment conduire au mieux les relations de

³²² AASM, Ausschuss n° 140, 8 octobre 1936. Voir aussi AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1937, «Traktandum 2 der Sitzung von 9.III.37. Sozialpolitische Tagesfragen», 3 mars 1937, rapport interne signé par Hermann Dolde, p. 8.

³²³ Bien que ces incursions demeurent rares, un exemple significatif peut être mentionné dans le canton de Zurich: AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1937, «Urteil des Schiedsgerichtes zur Entscheidung über den Lohnkonflikt bei der Firma Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft, Winterthur vom 17 Juli 1937», où le tribunal arrive à la conclusion qu'il faut augmenter les salaires «Stundelöhne» de 4 centimes.

³²⁴ AUCAPS, Vorstand n° 104, 9 octobre 1936, p. 41-46.

³²⁵ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1937, «Traktandum 2 der Sitzung von 9.III.37. Sozialpolitische Tagesfragen», 3 mars 1937, rapport interne signé par Hermann Dolde, p. 6-7. Traduit de l'allemand.

*travail. [...] Pour affronter avec succès les différents conflits qui sont à prévoir au sujet des salaires, notre industrie devra pouvoir s'appuyer sur une manière sûre et intangible de fixer les salaires, qui permette d'affronter, autant du point de vue économique que social, les travailleurs comme d'autres secteurs économiques.»*³²⁶

Il ressort de ces citations que Dolde professe une sorte de solidarisme qui renvoie clairement au projet historique de «*maîtriser le marché du travail*» (Gruner, 1988 : 822). Mises sous pression par les demandes des syndicats, les entreprises affiliées à l'ASM déguisent des hausses de salaires – interdites par l'association – sous la forme d'introduction d'allocations familiales. Une des principales entreprises de la métallurgie, AIAG, introduit des allocations familiales au moment même où le rapport du secrétariat de l'ASM est rédigé, ce qui conduit à une réunion extraordinaire du Vorstand de l'ASM le 16 mars 1937. L'association patronale organise cette réunion pour éviter que les autres firmes de la région de Schaffhouse ne soient forcées de lui emboîter le pas en accordant elles aussi des allocations familiales. Plus tard, au cours du printemps, une situation comparable se reproduit chez Vereinigte Drahtwerke AG et chez General Motors Suisse, à Bienne, qui déguisent toutes les deux des augmentations de salaires sous forme d'allocations familiales³²⁷. Pour compliquer le tout, une décision du tribunal arbitral de Zurich au sujet d'un conflit chez Sulzer demande que la question du « *salaire familial*» soit réglée pour l'industrie entière et pas seulement pour une firme³²⁸. Cette décision fait craindre aux firmes de l'ASM que de futurs conflits impliquant les allocations familiales ne soient tranchés à la défaveur des patrons s'ils ne trouvent pas une solution collective, comme le demande le tribunal arbitral.

Dans ce contexte, une réunion exceptionnelle de deux jours est organisée en avril 1937. Lors de cette réunion, à laquelle des entreprises importantes mais non affiliées à l'ASM, comme Landis & Gyr, sont conviées, il est décidé que la question de la fondation d'une caisse de compensation devrait être étudiée par le secrétariat. Le procès-verbal de cette réunion exceptionnelle, malheureusement succinct et uniquement décisionnel, note qu'il est nécessaire d'étudier l'introduction d'allocations familiales et la création d'une caisse de compensation pour l'industrie des machines et de tenir des plans concrets prêts à être activés au besoin³²⁹. Cette réunion, qui est aussi une étape clé sur le chemin de la signature de la «*paix du travail*» en juillet, voit donc l'ASM développer son activité dans plusieurs directions. La décision d'étudier la création d'une caisse de compensation ouvre la voie à une centralisation d'une partie de la politique salariale des entreprises membres. Cette centralisation découle de la volonté de maîtrise du marché du travail par l'ASM,

³²⁶ AASM, « *Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2*», 1937, ..., p. 7. Traduit de l'allemand.

³²⁷ AASM, Vorstand n° 167 et 168, 11 et 16 mars 1937.

³²⁸ AASM, « *Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2*», 1937, « *Urteil des Schiedsgerichtes zur Entscheidung über den Lohnkonflikt bei der Firma Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft, Winterthur vom 17 Juli 1937*».

³²⁹ AASM, Ausschuss n° 142, 13 avril 1937, p. 5.

afin d'opposer aux revendications syndicales et à l'État un « front » patronal uni. En effet, la création d'une caisse de compensation pourrait permettre, d'après Dolde, de mieux contrôler le comportement des firmes. Malgré cette volonté du secrétariat de l'ASM, les discussions suivantes au sein du comité de l'association continuent d'être marquées par la division³³⁰.

Sous le coup de ces divisions, l'ASM renonce à fonder une caisse de compensation. Les comités de l'association lui préfèrent une forte augmentation de salaire coordonnée et cèdent à la FOMH en acceptant de négocier avec elle, ce qui débouche *in fine* sur la conclusion de l'accord de « Paix du travail » au cours de l'été 1937. Les entreprises de l'ASM décident donc de ne pas collectiviser le versement d'allocations familiales, en revanche, elles signent cet accord qui, certes, garantit l'indépendance salariale des firmes, mais qui reconnaît la FOMH comme partenaire de négociation, ce que les patrons de l'industrie des machines s'étaient jusque-là refusés à faire ! Le ralentissement économique qui se profile en 1937 relègue à nouveau les allocations familiales au second plan et permet la mise entre parenthèses, pour un temps, de cette question. Le renchérissement dû à la Seconde Guerre mondiale poussera par la suite l'ASM, comme on le verra, à fonder une caisse de compensation pour allocations familiales en janvier 1941. Entre 1929 et 1938, malgré les plaidoyers des secrétaires et l'appui d'une partie des membres, aucune majorité ne se dégage pour fonder une caisse de compensation. Une partie majoritaire du patronat des machines n'est ainsi pas prête à sacrifier son indépendance au profit d'une – certaine – collectivisation de sa politique salariale, et refuse par conséquent la création d'une caisse de compensation. La signature par l'ASM de la « paix du travail » confie cependant de nouvelles prérogatives à l'association et approfondit le processus de délégation de pouvoir des entreprises à l'association. Nombre d'autres régulations – vacances, temps de travail, paiement des salaires aux militaires, parmi d'autres – sont désormais régulées collectivement au niveau de l'association. Ce processus rappelle ce qui se passe dans l'UIM, qui acquiert elle aussi de nouvelles compétences avec la fondation d'une caisse.

Il ressort de ce chapitre qu'à partir de 1929 environ, sous la pression des syndicats, du contexte politique et de la concurrence entre les entreprises, les professionnels de l'action collective patronale – August Schirmer, Jean Cagianut, Hermann Meyer ou encore Hermann Dolde – tentent d'utiliser la fondation de caisses de compensation dans les domaines des allocations aux militaires et des allocations familiales pour développer leur maîtrise sur le marché du travail. On retrouve dans ces essais les trois dimensions essentielles de l'action des *employers' associations* : la lutte coordonnée contre les syndicats, les mesures de contrôle collectif sur les entreprises et la lutte politique. Dans tous les cas étudiés, un des objectifs de l'association consiste à réguler la concurrence entre les entreprises. La SSE veut réguler la concurrence dans les

³³⁰ AASM, Ausschuss n° 147, 27 août 1937, p. 6.

soumissions de travaux en obligeant tous les patrons à payer leurs militaires, alors que l'ASM et l'UIM veulent limiter la concurrence des firmes en termes de salaires et de prestations sociales par le biais d'une politique «solidariste». L'utilisation des caisses de compensation au service de ces différents projets patronaux est très semblable à celle mise en évidence par Susan Pedersen (1993 : 224-291) dans le cas français, quand elle constate les utilisations relativement différentes que font les industriels du textile et les industriels parisiens des caisses de compensation familiales. En Suisse, alors que les caisses de compensation sont envisagées par les associations de branches, on a vu que les associations faïtières – et l'UCAPS en particulier – commencent à émettre des directives (pour la rémunération des militaires et les allocations familiales), qui sont certes non contraignantes, mais qui marquent les premières étapes d'une régulation collective autonome du comportement des entreprises dans ces domaines. Cette double évolution – au niveau des branches et au niveau faïtier – n'est pas sans rappeler le mouvement que décrit Louis Galambos quand il explique de quelle manière le renforcement des associations patronales est un mouvement qui s'auto-alimente. L'argument de Galambos (1966 : 53) est le suivant : à partir du moment où un secteur se dote d'une association efficace qui pratique un lobbying et qui organise une action collective durable, les autres secteurs se voient obligés de faire de même. On retrouve cette situation, dans une certaine mesure, avec le développement en miroir des syndicats, qui se renforcent et se centralisent au cours de l'entre-deux-guerres, et l'évolution parallèle des associations patronales. Geneviève Billeter (1985 : 175) souligne en effet «*combien les associations antagonistes que sont l'ASM et la FOMH en sont arrivées à se ressembler*». Ce phénomène peut également être évoqué pour décrire de quelle manière l'action patronale au niveau des branches et celle au niveau faïtier se renforcent mutuellement.

Soutenues par certaines franges du patronat romand, notamment regroupé autour des projets de «rationalisation» du travail, les caisses réalisent la synthèse identifiée par Philippe Maspoli au sujet du corporatisme. L'historien voit dans la culture politique corporatiste «*la synthèse entre l'idéologie de l'efficacité nationale chère au patronat industriel et la conception organique de la nation reposant sur les représentations nostalgiques*» (Maspoli, 1993 : 88). Les caisses de compensation reflètent ce compromis. Elles visent, d'une part, l'efficacité en ce qu'elles servent le patronat contre les syndicats et ont pour objectif une gestion efficace de la main-d'œuvre. Elles s'insèrent d'autre part dans la vision de la société que promeut le corporatisme en exacerbant le métier comme base de l'organisation sociale et se mettent au service d'objectifs sociaux conservateurs comme le soutien à l'armée et le développement d'une politique familiale traditionnelle. Dans ce chapitre, j'ai étudié les principales créations – ou tentatives de création – de caisses de compensation dans l'entre-deux-guerres. Ces différentes études de cas montrent que les caisses sont un outil adaptable aux différents projets patronaux. Le projet genevois est très marqué par le corporatisme et les spécificités cantonales, et par une lutte entre centralisation et indépendance des firmes – entre «segmentalisme» et «solidarisme». Dans les

cas de l'ASM comme dans ceux de la SSE, on constate aussi très clairement ces débats entre «segmentalisme» et «solidarisme» et les difficultés que pose le développement d'une politique collective patronale. Cette dimension polysémique et malléable des caisses de compensation n'est pas étrangère au fait que cette forme soit récupérée en 1938-1939, pour fournir une réponse collective patronale au problème de la rémunération des soldats au moment des prolongations du service militaire qui précèdent la mobilisation de l'armée.

Jusqu'en 1938, l'interventionnisme étatique demeure relativement limité, et les caisses servent plus la logique des membres (agir collectivement) que la logique d'influence (contrer l'État), même si cette seconde dimension demeure bien sûr présente.

À part la caisse de l'UIM, les autres exemples étudiés ici débouchent sur des échecs de l'association patronale à créer des caisses de compensation. Ces échecs se reflètent dans la marginalité de la diffusion des allocations familiales à la fin des années 1930 en Suisse. On estime qu'en 1937, environ septante entreprises distribuaient des allocations familiales, principalement dans les cantons romands, qui employaient ensemble 17 000 salariés, parmi lesquels 6 000 familles et 13 000 enfants au bénéfice d'allocations, pour un total d'environ un million de francs suisses. En plus de ces firmes, dans septante autres entreprises employant 1 100 salariés, 1 000 familles et 3 000 enfants recevaient des allocations familiales à hauteur de 80 000 francs suisses par l'intermédiaire d'une caisse de compensation d'allocation familiale (environ 1 % des salaires payés par ces entreprises)³³¹. C'est dire que l'importance concrète des allocations familiales est demeurée, au cours de la période, extrêmement limitée. Il n'existe alors que les premières caisses de compensation familiales corporatives : la Caisse de la corporation horlogère des Franches-Montagnes, créée en 1923, la Caisse de la corporation de l'industrie du bâtiment (Fribourg), fondée en 1929 (qui n'existe que sur le papier), et celle de l'UIM, créée en 1930 (Conseil fédéral, 1944 : 917). Dans la seconde partie des années 1930, d'autres projets voient aussi le jour à Genève, mais ils demeurent très marginaux. Ces quelques essais sont de peu d'envergure et se situent aux marges des milieux patronaux. Ainsi, la caisse de l'UIM, au 31 décembre 1932, ne comptait que 12 entreprises adhérentes et ne payait des allocations qu'à 349 familles avec 546 enfants³³².

Si les sommes sont donc très faibles, les caisses de compensation d'allocations familiales – et notamment la caisse genevoise – n'en sont pas moins d'une grande importance. En effet, comme le souligne l'historienne Béatrice Schumacher (2009 : 148), ces caisses d'allocations familiales ont servi de modèle, dès 1938, en vue

³³¹ Article «Familienschutz», in *Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft*, Bern : Verlag Benteli AG, 1939, p. 405.

³³² AUCAPS, Sachdossier 1.10 «Union des industriels en métallurgie du canton de Genève», rapport présenté à l'assemblée générale du 1^{er} mai 1933 de l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève sur l'exercice 1932, p. 4.

de la formulation de l'arrêté du 20 décembre 1939, qui a engendré les caisses de compensation APG. Ainsi, une circulaire du 3 novembre 1938 de l'UCAPS évoquant les différentes options possibles pour organiser le paiement des soldats notait qu'il pourrait s'avérer nécessaire, au moins dans le cas des petites entreprises, «*de recourir au système de caisses de compensation analogues aux caisses de compensation pour allocations familiales*»³³³. Ce n'est donc pas leur ampleur en termes d'allocations versées qui fait l'importance de ces caisses, mais leur rôle de modèle. Aussi, comme on va le voir au chapitre 5, vers 1938, un tournant se produit. Dès cette année-là, l'État menace beaucoup plus sérieusement d'intervenir face à la nécessité de développer une politique nationale de soutien aux militaires dans le cadre des préparatifs de la Seconde Guerre mondiale, et les associations patronales se retrouvent dans une situation où la logique d'influence devient beaucoup plus importante.

L'acceptation, en février 1938, du postulat du conseiller aux États catholique conservateur grison Georg Willi témoigne de ce changement de climat. Son texte, déposé le 23 décembre 1936, demandait que le Conseil fédéral «*encourag[e] la création de caisses de compensation assurant le versement de prestations sociales (allocations familiales, etc.) aux salariés de l'industrie privée suisse*»³³⁴. Ce postulat a eu une grande influence sur le choix d'utiliser les caisses de compensation pour organiser le paiement des soldats, et donc dans la fondation des caisses APG³³⁵. Ce postulat aurait-il été accepté sans les débats animés que je viens de décrire ? Toujours est-il que l'importance du postulat Willi est d'autant plus grande au moment où ce dernier est nommé au poste de directeur de l'OFIAMT, en automne 1938³³⁶. Béatrice Schumacher (2009 : 148) note que le Grison, après avoir été nommé à la tête de l'Office, se trouva ainsi en position de mettre en œuvre son propre postulat ! Le choix de Willi pour occuper ce poste clé dans les politiques du marché du travail en dit long sur les avancées qu'avaient connues les idées corporatistes au cours de la période, puisque Willi était un promoteur convaincu de ce courant politique³³⁷. À partir de 1938, les caisses de compensation passent de la périphérie au centre du débat politique.

³³³ AUCAPS, Circulaire n° 422, 3 novembre 1938.

³³⁴ AF, E_7170(A)_1000/1069, volume 28, «*Kurzer Bericht über die Ausgleichskassen. (Postulat Ständerat vom 23. Dezember 1936 betreffend Ausgleichskassen zwecks Ausrichtung von Sozialleistungen)*», p. 7. Le postulat est cosigné par les conseillers aux États Alphons Iten (proche de l'USAM), Joseph Piller (proche des milieux corporatistes fribourgeois) et Albert Züst (catholique conservateur proche des milieux industriels).

³³⁵ AF, E_27_1000/721, volume 1020. «*Mitteilung des EVD vom 22.2.1939 betr.: 1. Bestimmungen über Militärdienst in den Gesamtarbeitsverträgen. 2. Aussprache vom 20.9.1938 mit Vertretern der Spitzenverbände der Arbeitgeber über Fragen der Lohnvergütung an die Arbeitnehmer bei Militärdienst*», lettre d'Hermann Obrecht au Département militaire du 22 février 1939.

³³⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 122, 23 septembre 1938, p. 52.

³³⁷ Il est qualifié de «*tenant de longue date de l'idéologie de l'ordre professionnel*» par l'historien Kenneth ANGST (1992 : 201). La *Gazette de Lausanne* le qualifie de «*chrétien social corporatiste*» (19 novembre 1946). Willi publie en 1934 une étude dans laquelle il défend une conception corporatiste de la société : *Die Verwirklichung der berufsständischen Ordnung in der Schweiz. Vorschläge zur gesetzgeberischen Regelung*, Zürich : Polygraphischer Verlag AG. Juriste et avocat, il est d'abord conseiller d'État grison (1920-1926) puis conseiller aux États (1935-1938). Sur Willi, voir aussi SCHUMACHER (2009 : 148), ainsi que sa nécrologie dans les *Neue Zürcher Nachrichten* du 16 novembre 1946.

5

1938-1941 : LES CAISSES DE COMPENSATION DE LA MARGE AU CŒUR DE L'ÉTAT SOCIAL

L' historiographie considère parfois que la période marquée par la Seconde Guerre mondiale ne se limite pas aux bornes traditionnelles du début et de la fin de la guerre en Europe (1939-1945), mais s'étend plutôt de 1938 à 1948. L'historien Hans Ulrich Jost (1999) a ainsi parlé d'une «*décennie de guerre*» pour cette période. L'évolution des caisses de compensation fait partie de l'histoire de cette décennie. Il s'agit en effet d'une période charnière dans la trajectoire des caisses de compensation. Alors qu'elles ne sont encore qu'un phénomène très marginal jusqu'en 1938-1939, c'est cette forme institutionnelle qui est utilisée pour faire fonctionner les deux avancées fondamentales en matière de politiques sociales de la décennie : les APG dès 1940, puis l'AVS dès 1948. L'avènement de ces deux politiques publiques représente un tournant décisif pour l'utilisation des caisses de compensation. Chacune est marquée par un contexte propre et influence les caisses de manière spécifique. Chacune fait donc l'objet d'un chapitre distinct de ce travail (chapitres 5 et 6). Ce chapitre-ci couvre les années 1938 à 1941 et se concentre sur les APG. Cette période est marquée par la préparation sociale, économique et politique de la guerre qui se dessine et par la mise en place de l'appareil administratif désigné sous l'appellation d'«*économie de guerre*». Cette notion fait référence à l'idée que pendant la Seconde Guerre mondiale, «*défense militaire et défense économique sont étroitement associées*» (CIE, 2002 : 79). Elle recouvre un ensemble de mesures planifiées en 1937 et en 1938³³⁸ qui envisageaient en cas de guerre «*une organisation parallèle de l'économie [...] au sein du Département de*

³³⁸ L'économie de guerre est planifiée par une ordonnance du 8 mars 1938. Sa validité prend fin le 30 septembre 1947. Voir AF, E_7396_1987/31, volume 6, «8302, Tätigkeitsberichte des KFA».

l'économie publique» (2002: 78; voir aussi Tanner, 1986: 301-302). Dès 1938, les noms des personnalités pressenties pour diriger l'économie de guerre sont publiés et des mesures visant à assurer l'approvisionnement du pays en cas de conflit sont prises. Cette organisation particulière de l'économie faisait partie d'un mouvement plus large qui estimait que la sécurité et l'indépendance de la Suisse devaient être garanties par une défense mêlant les dimensions militaire, économique, sociale, culturelle, voire spirituelle. Les différents volets de ce phénomène sont arrêtés progressivement au cours des années 1937 et 1938 et ce sont eux qui marquent le début de cette période. Outre l'organisation de l'économie de guerre, c'est également en 1938 que le Conseil fédéral définit la «Défense nationale spirituelle», exacerbation nationaliste visant la conservation de l'indépendance helvétique (Jost, 1986: 709-710). Il est clair que ces mesures augmentent le poids de l'État dans la société et l'économie. C'est cependant à des personnalités issues de l'économie privée que la direction de cet appareil est confiée. L'économie de guerre met ainsi en place toute une série d'institutions nouvelles, à cheval entre l'administration et les entreprises privées, qui avaient la charge de faire fonctionner l'État et l'économie. On peut notamment citer la fondation des syndicats de guerre, organisés par secteurs économiques (Lautner, 1942; Giger, 1951: 130-133). La majorité de ces syndicats étaient placés sous la responsabilité d'un patron du secteur, souvent le président de l'association patronale. Du point de vue des élites dirigeantes, un des grands intérêts de ces structures était de permettre l'organisation hiérarchique de la société et de l'économie nécessaire pour faire face à la guerre – Leimgruber parle à ce propos d'un certain «*autoritarisme technocratique*» (2001: 118) – sans pour autant engendrer un gonflement trop important de l'administration fédérale. Adrian Zimmermann (2009: 70) parle quant à lui d'autogestion des mesures d'économie planifiée («*Selbstverwaltung planwirtschaftlicher Massnahmen*») et Jakob Tanner (1986: 304) insiste sur la dimension de continuité dans les processus de régulation privée conformes aux mécanismes de marché («*marktwirtschaftlich-privatwirtschaftlichen Steuerungsprozessen*») pour décrire cette réalité complexe entre intervention publique et conservation d'une certaine autonomie des acteurs privés.

Les travaux de la Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale ont cependant montré que les caractéristiques de l'organisation de l'économie de guerre variaient sensiblement selon les domaines d'activité. Ainsi, l'administration intervenait lourdement dans les domaines de l'approvisionnement et dans celui de la gestion des ressources, de même que dans la régulation des loyers ou encore des prix. En revanche, le franc suisse est demeuré librement convertible tout au long de la guerre, le commerce extérieur ou encore les investissements n'étant que peu touchés par des régulations mises en place par l'économie de guerre (CIE, 2002: 79). Le marché du travail occupe une position intermédiaire. De ce point de vue, des interventions publiques majeures voient certes le jour – comme les APG – mais syndicats et patrons s'accordent à privilégier la négociation entre partenaires sociaux dans le but de limiter l'intervention de l'État.

Le recours aux caisses de compensation pour organiser le paiement des salaires aux militaires à partir de 1940 doit être compris dans ce cadre. Le choix de confier cette tâche à des caisses de compensation et de laisser les associations patronales créer ces caisses – alors que l'on aurait pu imaginer une administration centralisée sur le modèle de la SUVA – est le résultat de la collision entre deux impératifs qui s'opposaient. Il s'agissait d'un côté de trouver une solution durable au paiement des militaires, ce qui était une nécessité pour garantir l'ordre social intérieur et assurer un fonctionnement satisfaisant de l'armée. D'un autre côté, une majorité au sein des élites dirigeantes était opposée à la mise en place d'une administration étatique pour remplir cette tâche et n'envisageait pas plus de participer au financement de l'indemnisation des soldats. Les deux arrêtés du Conseil fédéral qui définissent et codifient le fonctionnement des APG sont un compromis entre ces deux impératifs. L'arrêté du 20 décembre 1939 règle la rémunération des salariés au cours de leur service militaire. Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1940, et les paiements aux soldats commencent un mois plus tard. Sa validité était limitée à la durée du service actif, soit de la mobilisation de l'armée pour la guerre. Elle aurait donc été suspendue en cas de cessation des hostilités ou au contraire en cas de déclaration de guerre. L'arrêté du 20 décembre 1939 ne s'applique qu'aux salariés. Il est complété par un second arrêté du Conseil fédéral qui étend les APG aux indépendants, qui date du 14 juin 1940 (Attinger, 1946: 53-57). Ces deux arrêtés ont été promulgués en vertu des pleins pouvoirs confiés au Conseil fédéral, qui limitaient fortement le rôle du Parlement et des instruments de la démocratie semi-directe et attribuaient à la Confédération des compétences exceptionnelles en matière de contrôle, de rationnement ou d'intervention économique. La mise en place des APG est un tournant dans l'histoire de la protection sociale en Suisse (Sommer, 1978: 178; Leimgruber, 2009: 76; Studer, 2012: 943). C'est en effet la première fois en Suisse qu'un prélèvement obligatoire sur l'ensemble des salaires est effectué dans le but de financer un *droit* inconditionnel à une prestation sociale accessible pour tous les soldats. Ce sont les APG qui font des caisses de compensation, importées par quelques secteurs du patronat suisse dans l'entre-deux-guerres, la forme choisie pour développer la pièce administrative maîtresse de l'État social helvétique.

Mon objectif dans ce chapitre consiste à montrer comment les caisses de compensation sont passées de la marge au cœur de l'État social suisse. Pour ce faire, j'examine en détail comment les organisations patronales ont influencé le contenu des arrêtés de décembre 1939 et de juin 1940. Le processus qui mène à l'adoption de l'arrêté du 20 décembre 1939 est l'objet de la section 5.1. Elle décrit particulièrement comment les associations patronales, malgré de sérieuses divergences internes, sont parvenues à y imposer leur marque. La section 5.2 expose les résultats de ce lobbying intense et présente les caisses de compensation APG créées pour le mettre en œuvre. J'aborde ensuite (section 5.3) les conséquences des APG sur les associations patronales. Je différencie les conséquences sur l'UCAPS (5.3.1), qui influence le processus politique au niveau fédéral, et les associations patronales de branches qui créent les caisses de compensation APG. Pour ces dernières, l'influence des caisses

sur leur logique d'influence (5.3.2), d'une part, et sur leur logique des membres (5.3.3), d'autre part, fait l'objet de deux sous-sections spécifiques. La section 5.4 aborde enfin le processus d'adoption de l'arrêté du 14 juin 1940, qui étend le régime APG aux indépendants. C'est ici l'USAM qui joue le premier rôle, sans que l'Union centrale ne disparaisse cependant du jeu.

5.1. COMMENT INDEMNISER LES SOLDATS ?

LA PAIX SOCIALE À MOINDRES FRAIS

Comme on l'a vu dans la section consacrée aux directives des associations faïtières de 1929 (section 4.2), la situation des mobilisés était précaire dans l'entre-deux-guerres. Elle l'est toujours à la fin des années 1930 (Attinger, 1946: 19). Les soldats étaient au bénéfice d'une très faible solde, sans autre remplacement des revenus du travail. L'article 335 du Code des obligations prévoyait certes que les travailleurs au bénéfice d'un contrat de longue durée – principalement les employés – étaient en principe en droit de recevoir leur salaire, mais uniquement pour quelques semaines au maximum. Dans les faits, le patron versait tout ou partie du salaire sur une base volontaire. Les indépendants ne bénéficiaient d'aucune compensation (1946: 19-20). Cette situation impliquait que les militaires mobilisés ne recevaient souvent, hormis leur solde qui demeurait très modeste, aucun revenu quand ils étaient appelés à effectuer des cours de répétition, ce qui était régulièrement le cas à cause du système de milice qui gouvernait l'organisation de l'armée. Les personnes vivant avec un militaire qui se retrouvaient dans le besoin à cause de l'absence de salaire n'avaient d'autre choix que de se tourner vers leur commune pour obtenir une aide matérielle d'urgence, comme le prévoyait l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 janvier 1931, en application de la loi fédérale sur l'organisation militaire de la Confédération du 12 avril 1907 (1946: 22-26). Comme on l'a vu, dans le but d'éviter une intervention publique et de concert avec la Société suisse des officiers, les associations patronales faïtières agissent en 1929 sous la forme de directives pour inciter les patrons à verser les salaires à leur personnel. Non contraignantes, elles demeurent peu suivies, aboutissant à une grande hétérogénéité des pratiques entre branches et entre entreprises au sein d'une même branche.

À partir d'avril 1938, les prolongations de la durée des cours de répétition décidée par le Conseil fédéral impliquent que le problème du paiement des salaires aux militaires « *se présente maintenant sous un aspect nouveau* », comme le note le rapport annuel de l'UCAPS³³⁹. En raison de cette situation précaire et très inégale, la question du salaire aux militaires tend à occuper une place de plus en plus importante dans les négociations avec les salariés. À Genève, canton où le mouvement corporatiste est très fort, des CCT sont signées dans la construction qui prévoient le paiement des salaires en cas de service militaire au moyen de caisses de

³³⁹ Rapport annuel UCAPS 1938, p. 19.

compensation paritaires (1946: 11). L'indemnisation des militaires prend également une dimension politique importante, comme en témoigne la multiplication des interventions parlementaires réclamant qu'une solution politique soit apportée (1946: 12). Pas moins de trois postulats demandant au Conseil fédéral d'agir pour garantir le paiement des salaires aux militaires sont acceptés par le Conseil national en juin 1938. Signe du consensus politique favorable à une intervention dans ce domaine, ces trois postulats proviennent des rangs radicaux, socialistes, mais aussi d'une commission du Conseil national. Diverses démarches étatiques et syndicales de pression sur des entreprises mandatées par l'État sont également entamées pour les pousser à appliquer strictement les directives des associations faïtières de 1929. Le Département militaire intervient ainsi à plusieurs reprises auprès d'entreprises à ce propos, tout comme l'USS et les associations d'employés qui réclament quant à elles une intervention étatique pour forcer les entreprises à payer les salaires des soldats en cours de répétition³⁴⁰. À partir de 1938, il apparaît clairement que le problème du paiement des salaires aux mobilisés appelle une solution sous la forme d'une réorganisation significative.

La fondation de caisses de compensation dans le secteur de la construction à Genève demeurerait très en marge du processus fédéral, et la situation de 1938 laissait se dessiner toute une palette de solutions possibles pour améliorer la situation des mobilisés. Première option, l'article 335 du Code des obligations aurait pu être modifié pour obliger les patrons à payer les salaires. Cette mesure, évidemment très défavorable aux patrons, était envisagée par l'OFIAMT (Sommer, 1978: 182). Un autre désavantage de cette option était de laisser les indépendants sans soutien. Une deuxième solution possible consistait à augmenter la solde versée aux soldats à un niveau qui aurait permis de remplacer le revenu du travail, éventuellement en la faisant évoluer selon les charges de famille. Elle mettait les finances publiques fortement à contribution. Indirectement, c'est la manière dont l'État aurait réparti la charge sur les différents groupes sociaux qui aurait déterminé la distribution sociale des coûts. Cette option a représenté une solution envisageable pour une partie importante du patronat en 1938, notamment l'ASM qui estimait que le paiement des soldats devait revenir à l'État. Un troisième moyen consistait, à l'image de ce qui s'était passé en 1929, à laisser les entreprises organiser elles-mêmes une solution sous forme d'autorégulation. C'est l'option que les associations patronales ont privilégiée en 1938 et pendant la majeure partie de 1939. L'objectif des associations

³⁴⁰ Sur les interventions du Département militaire, voir AF, E_27_1000/721, volume 1020, « Verschiedene Interventionen des EMD bei Arbeitgeber betr. Lohnzahlung während des Militärdienstes, 1938-1939 ». On peut signaler que des démarches similaires ont lieu dans certains cantons, par exemple à Bâle. Le canton fait ainsi pression en menaçant de retirer des contrats publics aux entreprises qui n'appliquent pas les directives de 1929, comme en témoigne le représentant de l'entreprise Amman devant ses collègues de l'ASM en septembre 1938. Voir AASM, Ausschuss n° 151, 20 septembre 1938, p. 14. Sur les interventions des syndicats, voir AF, E_27_1000/721, volume 1020, notamment la lettre de la Fédération des sociétés suisses d'employés au conseiller fédéral Minger du 26 novembre 1938 ou la lettre de l'USS au Conseil fédéral du 7 janvier 1939.

patronales consistait ainsi à éviter une intervention étatique par l'organisation d'une action autonome, méthode développée dans les domaines sociaux par l'UCAPS depuis l'entre-deux-guerres. Forcer les patrons à payer une partie du salaire de leurs salariés mobilisés représentait cependant un défi de taille pour les associations patronales. La réussite d'une telle autogestion impliquait au regard de certains la nécessité de confier aux associations patronales la possibilité de donner force de loi à leurs décisions (l'AVE, introduite dans la section 4.1). Cette revendication ancienne des milieux corporatistes et de l'USAM posait toutefois problème à l'industrie et aux milieux du commerce, qui craignaient pour la liberté du commerce et de l'industrie. Une autorégulation patronale s'opposait – et cela constitue une quatrième solution possible au problème des mobilisés – à la promulgation d'une loi fédérale qui aurait tranché la question du paiement des salaires aux militaires d'une manière ou d'une autre. Cette option était notamment réclamée par l'USS comme par la Fédération des sociétés suisses d'employés, et cela dès 1938. Une loi fédérale aurait pu inclure l'une ou l'autre des mesures mentionnées plus haut et ne préjugerait pas du contenu de la nouvelle régulation. Une nouvelle loi impliquait cependant par définition une augmentation qualitative du rôle de l'État dans ce domaine des relations de travail, ce à quoi les associations patronales étaient opposées. À ces solutions, on peut ajouter la possibilité de confier le paiement des militaires aux caisses d'assurance-chômage (Attinger, 1946: 38). Cette possibilité a notamment été envisagée dans certaines associations patronales qui avaient fondé une caisse d'assurance-chômage paritaire, comme le Arbeitgeberverband Zug und Umgebung, qui formule cette proposition en septembre 1939. La majorité des associations patronales s'opposèrent pourtant vigoureusement à cette option, car ces caisses étaient essentiellement en mains syndicales³⁴¹. Il était également parfaitement envisageable de confier le paiement des soldats mobilisés à la SUVA, ou à une autre structure centralisée fondée spécialement sur ce modèle. Différentes propositions sont faites en ce sens, par exemple par Karl Huber, membre de la commission spéciale du Parti radical chargée de plancher sur la question³⁴². Ces différents projets esquissent bien sûr des sources de financement très diverses, allant de la couverture exclusive des dépenses par les patrons ou par le personnel non mobilisé à un mélange de cotisations salariales patronales et des salariés non mobilisés, par le budget de l'armée, la création d'impôts sur la consommation ou sur la fortune, comme cela est évoqué au sein de l'USS mais aussi dans l'USAM³⁴³.

³⁴¹ Pour la proposition du Arbeitgeberverband Zug und Umgebung, voir AASM, Ausschuss n° 157, 22 septembre 1939, p. 5. Pour la réaction des autres membres de l'UCAPS, voir AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 115.

³⁴² AF, J.1.114_1000/1280 (Meyer Ludwig Friedrich 1872-1959), volume 20, «Ausgleichskassen/Spezialkommission der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz für die Begutachtung der Frage der Lohnzahlung des Militärdienstes, 1938-1939».

³⁴³ Pour la discussion au sein de l'USS, voir AUSS, Bundeskomitee 22 septembre 1939, p. 1961. L'USAM avait dans un premier temps fait dépendre son soutien au projet d'Otto Steinmann (voir plus loin) d'un financement qui taxerait le capital. La conférence des présidents des associations membres de l'USAM du

C'est en réaction à la multiplication des initiatives politiques visant à l'amélioration des conditions des soldats que les patrons se voient contraints de développer une action proactive (Leimgruber, 2010: 60). En mai 1938, l'UCAPS procède à une enquête parmi ses membres – comme c'est devenu son habitude au cours de l'entre-deux-guerres – sur leurs pratiques en matière de paiement du salaire aux militaires. L'association faitière prend également l'initiative d'une réunion à laquelle sont conviés, outre les associations faitières, l'OFIAMT, l'état-major militaire et la Société suisse des officiers. L'UCAPS estime devoir rappeler aux autorités les coûts que la prolongation du service militaire impose aux entreprises et rejeter le principe d'une intervention législative évoquée aux Chambres fédérales. Le point de vue général est résumé par Charles Kuntschen qui estime que

«les employeurs devraient, croyons-nous, s'opposer à une réglementation légale de la question, mais se déclarer disposés à prendre volontairement des mesures en vue d'une solution équitable. Les directives de 1929 pourraient être rappelées aux employeurs et leur application être mieux assurée, sans que des modifications importantes soient nécessaires quant au fond.»³⁴⁴

Comme on le voit, c'est donc à ce moment-là l'autorégulation des pratiques patronales pour éviter une intervention publique qui est favorisée par les associations patronales. L'enquête menée par l'UCAPS montre cependant que de profondes divisions perdurent au sein de l'Union centrale sur la pratique du paiement des salaires aux mobilisés. Pour faire face à cette diversité, certains au sein de l'UCAPS – au premier rang desquels Jean Cagianut – estiment qu'une sorte de compensation devrait pouvoir avoir lieu entre les différents employeurs et entre les différentes branches. La réunion, initiée par l'UCAPS avec les autorités militaires et l'OFIAMT, est d'abord repoussée et a finalement lieu le 20 septembre 1938. Au cours de cette réunion, les représentants de l'USAM, parmi lesquels se trouvent August Schirmer et Jean Cagianut, promeuvent l'idée de remédier au manque de ressources des petits patrons pour payer leurs salariés mobilisés à l'aide de caisses de compensation obligatoires organisées par les associations patronales³⁴⁵. Léo Bodmer, au nom de l'UCAPS, se contente de rejeter une intervention publique dans la pratique des entreprises. Schirmer et Cagianut sont donc clairement les promoteurs des caisses de compensation, à ce moment-là³⁴⁶. Le représentant de l'ASM dans les comités de

30 septembre 1939 avait ainsi décidé de n'accepter des caisses de compensation qu'à la condition que les revenus du travail et de la fortune soient mis à contribution. Archives de l'Union suisse des arts et métiers (AUSAM), «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 14. Cette revendication est abandonnée, ce qui n'est pas sans lien avec le fait que le capital est taxé au cours de la guerre par l'impôt de défense nationale.

³⁴⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 121, 13 juin 1938, p. 29.

³⁴⁵ AF_E_27_1000/721, volume 1020, «Aussprache über Fragen der Lohnvergütung an die Arbeitnehmer bei Militärdienst», 20 septembre 1938.

³⁴⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 122, 23 septembre 1938, p. 45.

l'UCAPS, Oskar Frey, qui participe à la réunion du 20 septembre, explique quelques jours plus tard à ses collègues de l'industrie des machines :

«Les situations des différentes associations membres de l'Union centrale sont tellement hétéroclites qu'elles ne peuvent faire l'objet que de directives générales. Il y a des secteurs qui refusent toute régulation stricte. C'est pour cette raison que nous devons agir de notre côté et établir notre propre position à ce propos.»³⁴⁷

Frey estime donc que l'UCAPS n'est pas en mesure d'aller au-delà de généralités sans grand impact. L'ASM, dont les membres figurent parmi les patrons les plus généreux vis-à-vis de leurs salariés, est pourtant d'avis qu'un consensus patronal est nécessaire dans ce domaine et décide de faire évoluer ses règlements internes vers une plus grande unité entre les entreprises. Le secrétaire de l'ASM, Hermann Dolde, explique pourquoi :

«Jusqu'à présent, l'association s'est contentée de fixer un plafond. Si l'on s'en tient à cela, on finirait par avoir au sommet quelques entreprises payant la totalité du salaire, et le reste des entreprises indemnisant moins ou même rien pour le service militaire. Il serait donc souhaitable que l'on s'entende sur une position médiane. Il faut compter avec le fait qu'un jour ou l'autre, les travailleurs et les syndicats présenteront des revendications à ce sujet. Si les pratiques des entreprises divergent trop fortement, il sera alors plus difficile de se mettre d'accord sur une position commune.»³⁴⁸

Comme on le voit dans la citation précédente, le patronat des machines estime donc devoir agir pour garantir une plus grande unité entre ses membres afin d'assurer qu'il sera en mesure de négocier dans les meilleures conditions avec les travailleurs. Suivant le même objectif, l'UCAPS charge son secrétaire Otto Steinmann de présenter un rapport sur la question. Le recours à des caisses de compensation est mentionné dès cette période dans une circulaire qui les présente comme un moyen d'aider les petits patrons à faire face à leurs responsabilités. La citation suivante illustre ainsi la filiation entre les projets de caisses qui inspirent les projets de 1939 et les essais de l'entre-deux-guerres, notamment dans le domaine des allocations familiales :

«Le problème soulève des difficultés spéciales pour les entreprises – et particulièrement pour les petites entreprises – de l'artisanat qui ne disposent pas de ressources importantes et pour lesquelles une répartition des charges résultant du paiement du salaire pendant le service militaire n'est guère possible. C'est pourquoi il semble donc indispensable, pour ces entreprises, de recourir au système de caisses de compensation analogues aux caisses de compensation pour

³⁴⁷ AASM, Ausschuss n° 152, 30 septembre 1938, p. 13. Traduit de l'allemand.

³⁴⁸ AASM, Ausschuss n° 152..., p. 4-5. Traduit de l'allemand.

*allocations familiales. Ce système paraît s'imposer aussi bien si le paiement du salaire pendant le service militaire reste bénévole que s'il est rendu obligatoire par la loi.»*³⁴⁹

Cette option est cependant encore loin d'être concrètement applicable. Certains, même au sein de l'UCAPS, estiment qu'une réglementation immédiate par voie législative est nécessaire pour forcer les patrons à rémunérer leurs travailleurs mobilisés. Le secrétaire du Aargauischer Arbeitgeberverband, Hans Rohr, estime ainsi en décembre 1938 que si une solution n'est pas apportée dans les plus brefs délais, le patronat risque de se voir imposer une solution désavantageuse :

*«À l'occasion de conférences ou d'assemblées, la situation insatisfaisante concernant la question des salaires durant le service militaire est toujours remise sur la table. Si nous ne nous en occupons pas à temps, une initiative pourrait bien être lancée par les syndicats dans ce domaine. Nous n'aurons alors aucune influence sur son contenu et ne pourrions la combattre que difficilement. Il est nécessaire d'entreprendre quelque chose d'audacieux.»*³⁵⁰

Rohr, au nom des patrons argoviens, demande à l'UCAPS d'examiner comment parvenir à une réglementation législative uniforme du paiement des salaires ainsi qu'à l'interdiction de licencier des soldats. Cette position de l'association argovienne témoigne du fait que les patrons de cette région frontalière sont plus touchés que ceux d'autres régions par les frais liés à la mobilisation. Ils ont donc intérêt à ce que les coûts de la mobilisation soient répartis plus largement. Cette volonté rappelle celle d'une partie des entreprises des arts et métiers qui, incapables de payer leurs salariés mobilisés, soutiennent la fondation de caisses de compensation pour obtenir une certaine répartition des charges.

À peu près au même moment, l'USS comme la Fédération des sociétés suisses d'employés interviennent auprès du Conseil fédéral. Faisant sans doute le pari du réalisme, les deux associations réclament la mise en place d'une caisse de compensation fédérale ou, à défaut, de caisses de compensation cantonales ou de branches. La proposition de la Fédération des sociétés suisses d'employés datée de fin novembre 1938, imitée en janvier 1939 par l'USS, réclame ainsi la création de caisses de compensation publiques³⁵¹. Dans les milieux patronaux, l'UCAPS s'attelle à trouver une ligne commune pour offrir une alternative crédible. Pour réaliser cet objectif, elle met en place une commission, qui se réunit pour la première fois le 3 mars 1939. Elle intègre à parts égales des représentants de l'industrie et des arts et métiers. Elle est présidée par Otto Steinmann et comprend deux représentants du

³⁴⁹ AUCAPS, Circulaire n° 422, 3 novembre 1938.

³⁵⁰ AUCAPS, Vorstand n° 110, 15 décembre 1938, p. 22-23. Traduit de l'allemand.

³⁵¹ Voir la note 340. Les deux propositions envisagent un financement par les patrons, la Confédération et les cantons.

Arbeitgeberverband Aargau (son président C. Brüderlin et son secrétaire Hans Rohr), le premier secrétaire de l'ASM Hermann Dolde, le secrétaire de la SSE Emil Fischer, le vice-président du VATI Arthur Steinmann, membre de l'état-major militaire, et le vice-président de l'USAM Paul Gysler. Le secrétaire de l'UCAPS, Charles Kuntschen, explique que les positions des uns et des autres demeurent difficilement conciliables, allant de la régulation législative à l'autorégulation par les associations :

«Les avis ont été partagés, et, tandis que les représentants de l'association patronale d'Argovie plaidaient en faveur d'une réglementation légale, les adversaires de cette réglementation ont fait valoir divers arguments. Ils ont soulevé que la charge d'indemniser les citoyens appelés sous les drapeaux et accomplissant ainsi un devoir civique devait incomber avant tout à l'État. Ils ont fait valoir qu'une réglementation légale risquerait en fait d'aller trop loin et qu'elle priverait les employeurs de leur liberté. Les représentants des arts et métiers ont envisagé une solution sur la base de caisses de compensation généralisées au moyen de l'application obligatoire des décisions des associations.»³⁵²

On constate ici la manière dont l'UCAPS rassemble différentes tendances au sein du patronat dans le but de faire émerger une proposition commune, incluant notamment l'USAM. Cela est d'autant plus important que, comme on l'a vu, la question du paiement des soldats est tout particulièrement délicate dans les arts et métiers, qui regroupent essentiellement des associations d'indépendants. On voit cependant qu'il n'était pas évident, même au sein d'un cercle aussi restreint, d'y parvenir. L'USAM ne reste pas inactive face à la question du paiement des salaires aux militaires et met elle aussi sur pied une commission interne, dans laquelle Otto Steinmann est intégré. Cette commission de l'USAM fait la part belle aux tenants du fédéralisme et du corporatisme dans ses rangs³⁵³. À partir du travail de ces commissions, Otto Steinmann est chargé de poser les bases d'un projet qui serait à même de convenir aux différentes franges du patronat.

Le Parti radical se dote également d'une commission sur cette question au printemps 1939. Sous la présidence du conseiller national Ludwig-Friedrich Meyer, elle comprend G. Béguin, juge neuchâtelois, un certain Karl Huber de Bâle auteur d'une proposition d'«Ausgleichsversicherung», le conseiller national Ernst Flückiger, personnage important des syndicats autonomes (financés par les associations patronales) et des associations d'employés, auteur d'une motion visant à améliorer la situation des soldats en juin 1938, le secrétaire du Aargauischer Arbeitgeberverband Hans Rohr dont il a été question plus haut, et les conseillers nationaux August Schirmer, le président de l'USAM, et Philipp Schmid-Ruedin, le secrétaire de la

³⁵² AUCAPS, Vorstand n° 111, 30 mars 1939, p. 34.

³⁵³ Cette commission compte parmi ses membres August Schirmer, Paul Gysler, Emil Fischer, Albert Maire, président de l'Association des détaillistes romands, et Rufolf Böppli. Voir AUSAM, «Diverse Protokolle 1935-1941».

Société suisse des employés de commerce. Alors que le dernier est le signataire de la lettre de la Fédération des sociétés suisses d'employés au Conseil fédéral dont il a été question plus haut, Schirmer réclame les caisses depuis plusieurs mois et Rohr agite l'UCAPS pour pousser l'association faïtière à agir. Cette commission du Parti radical réunit donc des personnalités centrales et influentes dans ce dossier. En introduction à la première réunion de cette commission le 13 juin 1939, August Schirmer explique que la seule possibilité pour rendre supportable le paiement des salaires durant le service militaire réside, à son avis, dans la création de caisses de compensation³⁵⁴. Schirmer insiste sur le fait que cette tâche devrait être confiée aux associations patronales, auxquelles on donnerait la possibilité de rendre obligatoire l'affiliation aux caisses. Le grand avantage de ce mode de faire pour Schirmer est d'éviter la mise en place d'une structure administrative publique. Le représentant des associations d'employés Schmid-Ruedin estime que les caisses devraient être organisées par les cantons et les communes. Huber propose quant à lui d'organiser une compensation par l'intermédiaire de la SUVA. Huber et le juge G. Béguin pensent que les caisses ne peuvent pas être organisées par les associations patronales. L'argument qu'ils développent est particulièrement intéressant du point de vue de l'histoire des organisations patronales. Ils estiment ainsi qu'elles ne peuvent pas fonder des caisses car elles ne sont pas assez bien organisées et représentatives, et que seule la possibilité de déclarer leurs décisions contraignantes pourrait leur permettre de fonder les caisses sans que la concurrence des non-organisés ne brise l'initiative de l'association³⁵⁵.

Les organisations patronales mais aussi le Parti radical s'activent pour proposer des solutions. S'ils le font, c'est que l'État n'est pas inactif, tant s'en faut. Sous l'effet des motions et postulats déposés devant le Parlement et de l'agitation populaire qui demandent une amélioration du sort des soldats, différents rapports commencent à circuler dès 1938 entre l'OFAS, l'OFIAMT et les différents chefs de Départements. Cette agitation est d'autant plus forte que deux directeurs favorables au développement des politiques sociales – Georg Willi à l'OFIAMT et Arnold Saxer à l'OFAS – sont désormais en charge³⁵⁶. Un rapport de l'OFIAMT d'août 1938 détaille déjà les différentes mesures prises en faveur des militaires dans les CCT. Le rapport note la présence dans le canton de Genève d'une «*institution nouvelle: la caisse*

³⁵⁴ AF, J.1.114_1000/1280 (Meyer Ludwig Friedrich 1872-1959), volume 20, «Ausgleichskassen/Spezialkommission der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz für die Begutachtung der Frage der Lohnzahlung des Militärdienstes, 1938-1939», Protokoll der 1. Sitzung der Spezialkommission, 13 juin 1939, p. 1.

³⁵⁵ AF, J.1.114_1000/1280 (Meyer Ludwig Friedrich 1872-1959), volume 20, «Ausgleichskassen/Spezialkommission der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz für die Begutachtung der Frage der Lohnzahlung des Militärdienstes, 1938-1939», «Quelques suggestions touchant la question des ressources des soldats en service», 7 juillet 1939, p. 4.

³⁵⁶ Rappelons que Willi dépose une initiative en ce sens au Conseil des États en 1936, et que Saxer fait de même au Conseil national en 1938. Sur Georg Willi, voir la section 4.1. Sur Saxer, voir BINSWANGER (1987 : 30) et LEIMGRUBER (2008 : 118).

de compensation» dans différents métiers des arts et métiers sous l'effet de la loi cantonale dite loi Duboule, qui permettait de déclarer les CCT contraignantes. Dans différents secteurs – boulangers, coiffeurs, droguistes, construction –, des caisses corporatives avaient été mises sur pied sur la base de cette loi. Ces caisses prenaient entre autres en charge les salaires des mobilisés. Le rapport mentionne aussi une proposition pendante à Genève visant la création d'une caisse cantonale pour payer les soldats³⁵⁷. L'activité de l'administration fédérale augmente fortement au début de 1939. En février, le nouveau directeur de l'OFAS, Arnold Saxer, fait circuler un rapport qui mentionne lui aussi les caisses genevoises, héritières des courants corporatistes que nous avons mentionnés au chapitre précédent. Le rapport note que «*ces caisses de compensation, comme en ont été fondé dernièrement en Suisse romande, peuvent servir d'exemple pour la solution à apporter à notre problème*». Le rapport estime que des caisses cantonales – ou éventuellement paritaires – devraient être fondées et articule des indemnités de 6 francs par jour. Le financement envisagé met la moitié des dépenses à la charge des patrons, un dixième à celle des cantons et un dixième à celle des travailleurs, complétés par trois dixièmes à la charge de la Confédération³⁵⁸. En avril 1939, alors que l'OFIAMT est désormais responsable du dossier, une série de consultations ont lieu avec l'UCAPS, l'USAM, l'USP et les syndicats. De manière significative, alors que les associations patronales ont droit à une audience pour chaque association, cinq syndicats sont invités à exposer leur point de vue lors d'une seule séance. Il s'agit de l'USS, de la Fédération des sociétés suisses d'employés, de la Confédération des syndicats chrétiens, de l'Association suisse des salariés évangéliques et enfin de l'Union suisse des syndicats autonomes, organisation syndicale financée par les organisations patronales dont Arnold Saxer était le secrétaire dans les années 1920 et 1930.

Cette situation ne manque pas d'agacer l'USS, dont l'opinion est ainsi diluée parmi celles d'organisations infiniment plus petites. Georg Willi soutient fermement le principe des caisses de compensation, conformément au postulat qu'il avait déposé lorsqu'il siégeait au Conseil des États, mais envisage la fondation de caisses cantonales – bien qu'il considère aussi la possibilité de caisses professionnelles – avec un financement analogue à celui proposé par Saxer, donc relativement défavorable aux patrons. Lors de la réunion entre l'OFIAMT et l'UCAPS, Otto Steinmann estime que si les employeurs sont appelés à financer les indemnités, il leur revient d'organiser les caisses³⁵⁹. Lors de l'audition de l'USAM, August Schirmer défend

³⁵⁷ AF, E_27_1000/721, volume 1020, «Bestimmung über den Militärdienst in den Gesamtarbeitsverträgen», rapport interne de l'OFIAMT du 11 août 1938, p. 11.

³⁵⁸ AF, E_27_1000/721, volume 1020, «Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung von 10. Februar 1939: Versicherungskassen zur Sicherung des Lohnausfalles während des Militärdienstes der Dienstpflichtigen». La citation se trouve à la page 6.

³⁵⁹ AF, E_27_1000/721, volume 1020, «Konferenzen vom 3., 14. und 20 April 1939 des BIGA mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Spitzenverbänden betr. den Schutz der militärpflichtigen Arbeitnehmer», procès-verbal de la réunion du 3 avril 1939 entre l'OFIAMT et l'UCAPS.

à nouveau vigoureusement le principe de la fondation des caisses par les associations patronales. Selon Schirmer, la condition pour qu'elles soient en mesure de le faire est cependant que les associations soient dotées de la possibilité de déclarer leurs décisions contraignantes. Lors de ces auditions, les représentants de l'USAM sont les plus farouches défenseurs du principe des caisses de compensation³⁶⁰. Au cours de ces consultations, Georg Willi invite l'UCAPS et l'USAM à proposer des projets concrets. Le lobbying des associations patronales est donc facilité par la grande disponibilité de l'office à recevoir l'expertise patronale. Fin avril, Willi esquisse un projet où les prestations de caisses publiques cantonales pourraient être supplémentées par des CCT négociées par branche avec les syndicats et rendues obligatoires par le Conseil fédéral³⁶¹. Ces différents projets débouchent sur une proposition de loi en vue de financer le salaire des mobilisés, qui est présentée le 6 juillet 1939 (Attinger, 1946: 15). Ce projet prévoyait de faire peser la totalité des coûts sur l'employeur, en le forçant légalement à verser les salaires aux mobilisés. Pour assurer une répartition équitable des coûts entre les employeurs, des caisses de compensation cantonales publiques auraient été créées (Sommer, 1978: 181). C'est contre ce projet que les organisations patronales se mobilisent. L'UCAPS et l'USAM parviennent au cours de l'été à infléchir la position de l'OFIAMT en ajoutant aux caisses cantonales des caisses organisées par les associations patronales. Dans un projet qu'il fait parvenir le 22 juillet à différentes personnalités syndicales et patronales pour avis, l'OFIAMT a désormais intégré la possibilité pour les associations patronales de créer elles aussi des caisses³⁶².

Les événements prennent une tournure beaucoup plus pressante à partir du début de la guerre et de la mobilisation générale. Ainsi, dès la mobilisation de l'armée fin août et l'entrée en vigueur de l'économie de guerre au début septembre, la nécessité de trouver une solution au paiement des soldats devient urgente. Le nombre de mobilisés est soudain multiplié par dix et le Conseil fédéral se voit doté des pleins pouvoirs. Le rapport de force bascule soudain et le Conseil fédéral peut agir sans risquer l'opposition du Parlement ou un référendum. Pour les patrons, une solution très coûteuse est désormais à craindre. Des réunions entre les représentants patronaux et l'OFIAMT en présence du conseiller fédéral Obrecht sont tenues en urgence les 1^{er} et 4 septembre, puis à nouveau le 12. Les représentants patronaux apprennent qu'une décision du Conseil fédéral et qu'un plan concret sont prêts à être mis en œuvre. Dès la mobilisation, la solde des soldats est augmentée mais c'est surtout l'ordonnance

³⁶⁰ AF, E_27_1000/721, volume 1020, «Konferenzen vom 3., 14. und 20 April 1939 des BIGA mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Spitzenverbänden betr. den Schutz der militärpflichtigen Arbeitnehmer» procès-verbal de la réunion du 14 avril 1939 entre l'OFIAMT et l'USAM.

³⁶¹ AF, E_7800_1000/1961, volume 120, «Exposé von Dr. Willi, BIGA, vom 21.4.1939, über die Richtlinien für die gesetzliche Regelung des wirtschaftlichen Schutzes der Wehrpflichtigen, 1399», 21 avril 1939.

³⁶² AF, J.1.114_1000/1280 (Meyer Ludwig Friedrich 1872-1959), volume 20, «Ausgleichskassen/Spezialkommission der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz für die Begutachtung der Frage der Lohnzahlung des Militärdienstes, 1938-1939», «Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den wirtschaftlichen Schutz der Schweizerischen Wehrmänner», 21 juillet 1939.

du 9 janvier 1931 (l'aide d'urgence pour les familles des mobilisés) qui gagne en importance, les demandes d'aide se multiplient³⁶³. La mobilisation a également donné un poids nouveau aux revendications des syndicats et des associations centrales d'employés qui exigent des mesures immédiates telles que l'interdiction des licenciements et l'obligation légale pour les patrons de payer les salaires complets. Comme l'explique Léo Bodmer, les patrons ont en ce début du mois de septembre la plus grande peine à éviter qu'une décision fédérale ne soit promulguée, et ce n'est qu'en s'engageant à négocier avec les syndicats que les patrons parviennent à empêcher le Conseil fédéral d'agir immédiatement :

*«Un projet d'arrêté du Conseil fédéral à ce sujet était prêt à l'OFIAMT. Les représentants de l'Union centrale ont émis des critiques contre ce projet et recommandé à la place qu'une entente volontaire puisse intervenir entre les associations [syndicales et patronales]. Ce point de vue s'est finalement imposé auprès des représentants de l'OFIAMT tout comme auprès du conseiller fédéral Obrecht.»*³⁶⁴

En parallèle à ces réunions, dans une opération de relations publiques bien montée, l'ASM met un million de francs à la disposition de ses membres pour payer les soldats employés dans le secteur. Si elle le fait, c'est bien sûr à la fois pour montrer qu'une solution sans l'intervention de l'État est possible et que les patrons prennent leurs responsabilités : *«En des temps extraordinaires, des dispositifs et moyens extraordinaires doivent être imaginés»*, déclare le secrétaire de l'ASM Hermann Dolde à ce propos³⁶⁵. Le 9 septembre, l'Ausschuss de l'UCAPS se réunit. Chaque membre expose les décisions prises par son association en matière de paiement des salaires aux mobilisés. Elles divergent largement, ne faisant plus grand cas des directives de 1929, ce qui met en danger la prétention de l'UCAPS à être capable de régler le problème sans intervention de l'État. Il est à nouveau question du fait que les représentants de l'UCAPS ne sont parvenus que de peu à éviter une obligation générale de payer les salaires à leurs salariés mobilisés, en avançant l'argument de l'entente entre patrons et syndicats qui serait préférable à une intervention législative. En conséquence, il est urgent pour l'UCAPS d'entamer des discussions avec l'USS et les associations d'employés. Peter Vieli, le directeur du Crédit Suisse, président de l'Association des instituts de crédit zurichoïses, participe pour la première fois à une réunion de l'UCAPS, dont son association n'est pas membre. Il estime très important d'éviter des dispositions légales et de se préoccuper du personnel des entreprises en ces temps de graves perturbations³⁶⁶. L'Ausschuss décide l'envoi d'une circulaire qui stipule que :

³⁶³ Rapport annuel UCAPS 1939, p. 25.

³⁶⁴ AASM, Ausschuss n° 156, 7 septembre 1939, p. 3. Traduit de l'allemand.

³⁶⁵ AASM, Ausschuss n° 156..., p. 8. Traduit de l'allemand. Un communiqué de presse ne manque d'ailleurs pas d'être diffusé.

³⁶⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 126, 9 septembre 1939, p. 104.

«Des faits nouveaux se sont produits. À la suite d'interventions de divers milieux, le Département fédéral de l'économie publique a été amené à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'édicter de nouvelles dispositions légales sur ces problèmes. En présence de cette situation, les associations ont maintenant l'obligation de faire tous leurs efforts pour obtenir de leurs membres une attitude aussi uniforme que possible et pour trouver une solution acceptable et à laquelle les autorités donnent leur assentiment, en en reconnaissant le bien-fondé et le caractère pratique.»³⁶⁷

Pour l'UCAPS, il convient de négocier, avec chaque employé, la durée et le montant de l'indemnisation, *«et de favoriser particulièrement les militaires ayant des charges de famille»*. Face à la gabegie des situations extrêmement différentes selon les secteurs et les entreprises, des voix se font à nouveau entendre pour réclamer une intervention publique. Le 11 septembre, un projet d'ordonnance est mis en consultation par l'OFIAMT et le Département de l'économie publique. Il ne prévoit que des caisses cantonales, propose des indemnités aux soldats significativement plus élevées que celles proposées par l'UCAPS et n'envisage un financement public qu'à hauteur d'un quart des dépenses, laissant le reste à la charge des patrons et des salariés³⁶⁸. Les patrons parviennent *in extremis* à l'empêcher d'entrer en vigueur. Léo Bodmer explique comment le 22 septembre devant ses collègues de l'ASM :

«Après que l'idée d'édicter des dispositions légales a à nouveau été remise à l'ordre du jour à Berne, une conférence entre les représentants de l'Union centrale et ceux de l'OFIAMT a eu lieu le 12 septembre, lors de laquelle les représentants de l'Union centrale s'en sont tenus à l'idée d'un accord volontaire entre patrons et syndicats. Contact avait déjà été pris avec les associations d'employés. Il en fut de même le 13 septembre avec les représentants de l'Union syndicale suisse. L'ensemble du problème y fut discuté de fond en comble et on n'en retira aucune impression défavorable de la part des neuf représentants de l'Union syndicale suisse.»³⁶⁹

Après d'âpres négociations, Bodmer explique que :

«On se mit d'accord pour chercher, des deux côtés, un arrangement volontaire. Les représentants de l'union syndicale ne laissèrent néanmoins planer aucun doute sur le fait que, en cas d'échec des négociations, ils réclameraient une solution législative auprès du Conseil fédéral.»³⁷⁰

On voit ici tout le poids de l'entente avec les associations de salariés dans la négociation avec l'OFIAMT. On peut également souligner l'importance des divisions

³⁶⁷ AUCAPS, Circulaire n° 437, 9 septembre 1939.

³⁶⁸ AF, E_7396_1987/31, volume 3, «Entwurf vom 11. September 1939 zu einer Verordnung über Entschädigung für Lohn und Verdienstausfall».

³⁶⁹ AASM, Ausschuss n° 157, 22 septembre 1939, p. 3-4. Traduit de l'allemand.

³⁷⁰ AASM, Ausschuss n° 157..., p. 4. Traduit de l'allemand.

syndicales qui permet à l'UCAPS de jouer les uns contre les autres. Il est de plus clair que sans l'opposition résolue des patrons en ce début septembre 1939, une intervention publique en vertu des pleins pouvoirs aurait rendu immédiatement le paiement du salaire obligatoire pour les patrons, avec mise en place de caisses de compensation publiques. Ainsi, contrairement au mythe propagé par les milieux patronaux, qui voudrait que l'État ait été pris de court et que le patronat bien organisé soit venu pallier l'impréparation étatique³⁷¹, il est plus correct de dire que les associations patronales ont joué ici un rôle de frein en retardant l'émergence d'une solution. Il a fallu, entre la mobilisation générale fin août et le début des APG début février (pour les salariés) et en été (pour les indépendants), entre six et dix mois de tractations pour parvenir à indemniser les soldats, non pas parce que l'État n'était pas préparé, mais parce que les associations patronales ont imposé un système qui leur convenait. La lenteur de ce processus est d'autant plus frappante si on la compare aux autres domaines de l'économie de guerre, qui étaient organisés depuis 1938 au moins (Tanner, 1986 : 301-302)³⁷².

À partir de la mobilisation générale, l'UCAPS représente les différentes tendances au sein du patronat et devient l'unique interlocuteur de l'OFIAMT. Cette centralisation de la logique d'influence entraîne en retour celle de la logique des membres. En témoigne une réunion de l'Ausschuss du 26 septembre, qui voit siéger August Schirmer, le président de l'USAM, et Hans Herold, le secrétaire du Vorort en charge des questions sociales. L'UCAPS joue ainsi, pour la première fois, un rôle de centralisation des différentes franges du patronat pour imposer un projet de loi très important. Bodmer explique : «*Nous devons absolument faire en sorte de trouver une solution qui passe par les associations patronales pour limiter les dangers qu'implique une intervention législative.*»³⁷³ Otto Steinmann estime quant à lui que suite à la réunion du 12 septembre, ainsi qu'aux déclarations des conseillers fédéraux Obrecht et Etter qui agitent la menace d'une solution étatique : «*les employeurs ont le choix entre une régulation purement étatique et une régulation qui, certes, soit de nature contraignante, mais dont la mise en œuvre soit placée entre leurs mains*» («*Die Arbeitgeberschaft hat die Wahl zwischen einer rein staatlichen Regelung und einer solchen, die zwar auch allgemein verbindlicher Natur ist, deren Durchführung aber in Ihren Händen liegt*»)³⁷⁴. C'est donc cette seconde option qui va être choisie par les patrons.

³⁷¹ ASSE, V.8.1.1 «LEO / VEO Ueberführung in AHV», Exposé sur les œuvres sociales de la Société suisse des entrepreneurs, 20 novembre 1946. Sur ce mythe, voir les différentes contributions au livre édité par l'UCAPS en 1958 *Arbeitgeberpolitik gestern und heute. Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen des Zentralverbandes schweizerischen Arbeitgeber- Organisationen 1908-1958*, Zurich: Buchdruckerei Berichthaus.

³⁷² Comme on peut le lire dans le rapport annuel de l'UCAPS de 1938, les chefs désignés des sections de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail devaient dès décembre 1938 se charger «*des mesures qui devront être prises en vertu de la loi fédérale du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables*». Rapport annuel UCAPS 1938, p. 35.

³⁷³ AUCAPS Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 109. Traduit de l'allemand.

³⁷⁴ AUCAPS Ausschuss n° 127..., p. 113. Traduit de l'allemand.

Otto Steinmann, dont on a vu qu'il travaille sur un projet depuis le printemps 1939, est alors chargé de formuler une proposition à même de convenir à l'ensemble du patronat. Dans la tradition des directives des associations centrales de 1929, le premier projet prend lui aussi la forme de directives internes. Elles prévoient le versement d'une indemnité aux familles des mobilisés de 2 à 3 francs par jour (l'OFIAMT envisageait 6 francs), plus une indemnité supplémentaire de 1 à 2 francs par jour pour chaque enfant de moins de quinze ans, avec un maximum de 70% de remplacement du salaire. Steinmann propose de faire créer aux organisations patronales des caisses de compensation auxquelles tous les employeurs de la branche seraient tenus de s'affilier. Elles seraient financées à moitié par l'État, l'autre moitié étant à la charge des patrons et des travailleurs à parts égales. Le projet prévoit en outre que les fonctionnaires fédéraux et cantonaux participent à la compensation générale, faisant contribuer très fortement les salaires des employés publics au financement des indemnités dans l'économie privée. Les directives font jouer aux associations patronales elles-mêmes le rôle de caisse de compensation, correspondant strictement à l'idée d'une *Selbstverwaltung der Wirtschaft*³⁷⁵. Le 4 octobre, le projet, qui a été quelque peu précisé, est envoyé pour avis aux membres de l'UCAPS par voie de circulaire. Selon celle-ci, une solution à la question du paiement des salaires aux mobilisés n'est possible

« qu'avec un caractère obligatoire et ce caractère obligatoire ne peut être imposé que par une intervention de l'autorité fédérale. Nous étudions actuellement la possibilité d'une solution de cette nature, mais qui confierait avant tout l'application des mesures aux associations patronales et aux entreprises. Nous avons élaboré à cet effet un projet sous forme de directives. Ce projet a été approuvé en principe par notre comité de direction dans sa séance du 26 septembre 1939. Nous sommes également en pourparlers à ce sujet avec les autorités fédérales et avec les milieux syndicaux. »

La circulaire note que les

« circonstances spéciales dans lesquelles nous nous trouvons actuellement [...] nous imposent une action rapide. Au cas où il ne serait pas possible, au cours des prochaines semaines, d'établir un projet commun des associations

³⁷⁵ Le point 4 des directives prévoit ainsi que « lorsque les contributions prélevées par une entreprise [...] ne suffisent pas pour assurer le versement des indemnités [...], l'entreprise est en droit de demander à son association patronale le versement des fonds nécessaires pour parfaire cette somme. Si, au contraire, les contributions encaissées par une entreprise dépassent le montant des indemnités versées, cette entreprise doit remettre l'excédent à son association patronale. » Le point 5 : « Un arrêté du Conseil fédéral donnera aux associations professionnelles patronales et aux cantons le droit de déclarer la présente réglementation obligatoire pour tous leurs membres ou pour les administrations publiques de leur territoire. Sur la demande de ces associations, le Conseil fédéral pourra déclarer leurs décisions obligatoires pour tous les employeurs de la branche en question. » Enfin, le point 6 prévoit la création d'une caisse centrale de compensation. Celle-ci « perçoit d'une part les excédents de recettes des associations et des administrations publiques dont les fonds perçus dépassent les obligations et elle couvre d'autre part les déficits des associations et administrations qui ont à verser des sommes plus élevées que leurs recettes. » Voir AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939.

centrales d'employeurs et de travailleurs, l'autorité fédérale a en effet l'intention d'introduire d'office une réglementation obligatoire et il est vraisemblable que cette réglementation ne confierait pas aux associations patronales l'application des mesures introduites et qu'elle imposerait aux employeurs des charges plus élevées que celles prévues par notre projet. Il y a là un élément important du problème que nous vous prions de ne pas perdre de vue en examinant la question et en prenant attitude. De plus, nous croyons que l'application générale obligatoire des décisions des associations constitue le moyen le plus approprié d'obtenir une réglementation qui soit effectivement appliquée par chacun. À la longue, de simples recommandations ne permettent pas une solution satisfaisante, non seulement parce que chaque groupe estime devoir adopter un régime particulier, mais encore parce que certaines entreprises ne sont pas disposées à faire bénévolement les sacrifices voulus.»³⁷⁶

La circulaire précise pour la première fois un pourcentage précis pour fixer le niveau des contributions: les prestations seraient financées par une contribution globale de 8% des salaires, dont la moitié à la charge de l'État, 2% à la charge de l'employé, et 2% à celle de l'employeur. Comme on le verra, c'est ce financement qui va s'imposer. La citation précédente montre la complexité des enjeux. Les associations sont prises entre influence et action collective des membres, les deux impératifs se mêlant dans l'établissement d'un compromis précaire. L'importance donnée à la possibilité de disposer de l'AVE est un élément clé dans ce double contexte.

Le projet, que l'on désigne désormais comme le «Projet Steinmann», est ensuite discuté dans de très larges milieux patronaux. Le Vorstand de l'UCAPS prend position le 19 octobre, le Vorort le 21. Steinmann mentionne que face à l'extrême urgence politique, «*la question fondamentale est de savoir si les associations patronales s'estiment capables de prendre cette tâche en charge*»³⁷⁷. Les membres du Vorstand se prononcent à présent non plus sur des «directives», mais sur un projet d'arrêté fédéral, que l'UCAPS envisage de suggérer au Conseil fédéral.

Outre la nécessité, pour empêcher une intervention publique, de trouver une solution collective au «chacun pour soi» que pratiquent les différentes branches, les associations patronales font également l'analyse qu'il est dans l'intérêt des milieux patronaux de soutenir les familles des soldats mobilisés. Le souvenir de la grève générale de novembre 1918 est très présent dans les têtes et l'objectif patronal est ici d'éviter une reproduction de l'appauvrissement de la période 1914-1918, qui avait à l'époque été alimenté par la mauvaise situation économique des mobilisés (Guex et Perrenoud, 1995). Léo Bodmer, président de l'UCAPS, déclare en introduction à une séance du Vorstand de l'UCAPS: «*L'idée de base de l'Union centrale consiste*

³⁷⁶ AUCAPS, Circulaire n° 438, 4 octobre 1939.

³⁷⁷ AUCAPS, Vorstand n° 112, 19 octobre 1939, p. 46. Traduit de l'allemand.

à éviter impérativement la répétition des événements de la fin de la dernière guerre. Tout employeur clairvoyant considérera de son devoir d'agir en ce sens.»³⁷⁸

La volonté d'éviter à tout prix une répétition de ces événements n'est donc pas étrangère au fait que les patrons acceptent de soutenir le principe d'un droit à une indemnité (comme c'est le cas avec les APG) et d'en finir avec le principe de l'assistance en vigueur avec l'ordonnance de janvier 1931. Les APG ne sont en effet pas conditionnées, dans les projets patronaux, à la situation de pauvreté du mobilisé. Si soutenir le développement d'un droit inconditionnel à une allocation est assez rare dans les rangs patronaux, cela s'explique par ces circonstances exceptionnelles. Comme l'explique August Schirmer, un tel projet ne serait jamais venu à l'esprit des patrons en temps normal³⁷⁹. Ernst Martz, industriel du ciment, explique également que l'absence de conditions aux indemnités a l'avantage de ne pas pénaliser les ouvriers qui disposent d'économies, ce qui est particulièrement judicieux car «*ces gens sont très importants pour la stabilité sociale*»³⁸⁰. En outre, la défense nationale est au bénéfice d'une image positive au sein des milieux patronaux. Hans Sulzer, président du Vorort, relève que la société a un grand intérêt à ce que les militaires puissent accomplir leur service à la patrie l'esprit le plus tranquille possible. C'est, à son avis, «*le plus bel acte social qu'on puisse imaginer*»³⁸¹.

Le projet Steinmann ne va cependant pas sans provoquer de sérieuses tensions. Des réticences apparaissent tout d'abord quant au principe – le développement d'un droit social nouveau – du dispositif. Hans Naef souligne les craintes qui s'expriment dans la Chambre de commerce de Zurich à propos du coût du dispositif. Le Zurichois estimait ainsi devoir mettre en garde contre «*une politique sociale précipitée et hâtive*»³⁸². Ces réticences se cristallisent notamment autour de l'idée qu'une fois un prélèvement sur les salaires mis en place, il sera très difficile de le supprimer. On peut ajouter à ces oppositions de principe les différences d'exposition sectorielle et régionale aux coûts de la mobilisation. Ainsi, le secteur de la construction soutient la mise en place des caisses de compensation car il en bénéficie largement³⁸³. Au contraire, le secteur du textile s'y oppose, car, employant pour une très grande majorité des femmes, il est un contributeur net au système et n'en bénéficie que très peu (Leimgruber, 2010 : 61). Le représentant du secteur textile à l'UCAPS s'est ainsi opposé de manière virulente au projet Steinmann. Daniel Jenny-Squeder explique ainsi que l'industrie textile craint d'être mise à contribution au profit des secteurs employant de nombreux hommes³⁸⁴. La dimension régionale est également importante, dans la mesure où certains cantons

³⁷⁸ AUCAPS, Vorstand..., p. 43. Traduit de l'allemand.

³⁷⁹ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 8.

³⁸⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939. Traduit de l'allemand.

³⁸¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 8. Traduit de l'allemand.

³⁸² AUCAPS, Ausschuss n° 134, 22 octobre 1940, p. 56. Traduit de l'allemand.

³⁸³ AUCAPS, Ausschuss n° 140, 19 septembre 1941, p. 128.

³⁸⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 117. Traduit de l'allemand.

hébergent plus de soldats mobilisés que d'autres. Ce n'est ainsi pas un hasard si ce sont les représentants du canton d'Argovie qui réclament les premiers une loi, car leur position près de la frontière allemande fait que le nombre de mobilisés est particulièrement élevé dans ce canton.

Au-delà de cette opposition sur le financement, l'organisation des caisses par les associations patronales ne va pas sans susciter des craintes (Attinger, 1946: 35-37). Jean Cagianut estime ainsi que les caisses ne pourront être mises en place sans un renforcement des capacités légales des associations patronales. Il considère que de tels progrès sociaux ne sauront devenir réalité sans l'AVE. Il explique ainsi en octobre 1939: «*Si nous voulons une solution dans laquelle le rôle de l'État demeure limité, nous ne pouvons nous passer de l'AVE*»³⁸⁵. Il mobilise l'exemple de ses tentatives de 1931-1932 pour expliquer que si la SSE n'est pas parvenue à réaliser cette institution, c'est à cause de la concurrence des *outsiders* et de la difficulté de forcer les membres à appliquer une solution décidée collectivement. Une solution sur la base des associations implique donc, selon Cagianut, la possibilité pour les associations de déclarer leurs décisions obligatoires. Le président de la SSE voit les caisses de compensation dans le cadre plus large de la régulation de la concurrence et de l'ordre professionnel. Comme il le note: «*Si l'on veut être pris au sérieux avec l'idée d'"ordre professionnel", nous ne devons pas laisser passer l'opportunité de fonder les caisses de compensation.*»³⁸⁶

Pour Cagianut, l'AVE est donc le meilleur moyen de limiter au maximum le rôle de l'État. Une telle utilisation de cet instrument par les corporatistes dans les arts et métiers engendre de grandes appréhensions. Elle fait craindre à d'autres secteurs, comme l'industrie et plus encore le commerce, que les associations n'utilisent cette possibilité pour limiter trop fortement la liberté du commerce et de l'industrie. L'ASM, malgré son opposition de principe à l'AVE, est prête à faire cette concession aux arts et métiers pour éviter que l'obligation de s'affilier aux caisses ne soit établie par une loi fédérale. La plus puissante des *employers' associations* est cependant initialement réticente à l'idée d'une autorégulation à l'aide des caisses de compensation pour l'industrie. En avril 1939, l'Ausschuss de l'ASM estimait encore que les caisses de compensation étaient pour l'industrie une «*charge inutile*»³⁸⁷ qui ne ferait qu'entraîner des frais d'administration. L'association reconnaissait toutefois que de telles caisses pourraient être utiles aux entreprises des arts et métiers. Le principe des caisses de compensation s'impose finalement au sein de l'UCAPS, Cagianut pouvant notamment compter sur le soutien de Charles Tzaut et d'Otto Steinmann.

³⁸⁵ AUCAPS, Vorstand n° 112, 19 octobre 1939, p. 46. Traduit de l'allemand. Il explique dès 1938 que dans le secteur de la construction, compte tenu du mouvement incessant de la main-d'œuvre, le paiement des militaires n'est possible que dans le cadre d'une caisse de compensation. Mais, précise-t-il, «*une telle caisse ne peut être mise en place, comme le montrent nos études, que si les associations ont la possibilité de déclarer leurs décisions de force obligatoire*». Voir AUCAPS, Ausschuss n° 121, 13 juin 1938, p. 31. Traduit de l'allemand.

³⁸⁶ AUSAM, Vorstand 3 novembre 1939, p. 40. Traduit de l'allemand.

³⁸⁷ AASM, Ausschuss n° 153, 5 avril 1939, p. 21-22. Traduit de l'allemand.

L'AVE, que Léo Bodmer qualifie de «*pierre d'achoppement*» du projet Steinmann, subit son attaque la plus vive devant le Vorort, qui s'oppose frontalement à doter les associations de cet instrument³⁸⁸. Otto Steinmann rencontre ainsi en octobre 1939, devant le cénacle le plus prestigieux du patronat, une opposition appuyée sur ce point lors de sa présentation du projet d'arrêté fédéral. Un de ses membres, Rudolf Bindschedler, ancien directeur général, et membre du conseil d'administration du Crédit Suisse, craint ainsi que les caisses ne soient utilisées pour organiser de force les entreprises dans les associations patronales. Il explique que la fondation des caisses de compensation est une opportunité pour les associations patronales d'attirer des entreprises non organisées³⁸⁹. Il estime qu'il serait dangereux de confier l'arme de l'AVE aux associations patronales. Pour contrer ces risques, les banques et les assurances, notamment par le biais de la Chambre de commerce de Zurich, mais aussi les chambres de commerces romandes, demandent que les entreprises conservent la liberté de s'affilier à une caisse cantonale si elles le veulent³⁹⁰. Ces oppositions montrent que le projet Steinmann constitue le résultat d'un compromis entre ces différentes tendances. C'est ainsi suite à une demande de Hans Sulzer que le projet Steinmann ne prend pas la forme d'une autorégulation (directives) qui aurait impliqué l'AVE mais celle d'un arrêté fédéral. De cette manière, l'obligation des décisions d'association n'a pas besoin d'être exigée³⁹¹.

À partir d'octobre 1939, le projet subit un grand nombre de modifications à la marge. Les aspects les plus disputés sont le montant des rentes, l'organisation et le financement. Le financement de 2% des salaires aux patrons et aux salariés ainsi que la participation fédérale s'imposent cependant contre des projets moins favorables et plus coûteux pour les patrons. Le principal projet qui concurrence celui de l'UCAPS est issu de l'OFIAMT puis d'une commission interdépartementale interne à l'administration fédérale. Les projets patronaux et de l'administration ont nettement plus de points communs que de divergences. Ainsi, ils sont tous les deux basés sur des caisses de compensation. Mais alors que le projet de l'OFIAMT crée à l'origine des caisses cantonales, le projet patronal confie l'organisation de ces caisses aux associations patronales. Une autre grande différence se situe au niveau du financement, le projet de Georg Willi faisant peser une charge plus lourde sur les patrons. De nombreuses propositions s'affrontent en ces derniers mois de l'automne 1939³⁹². Le Parlement, à l'exception relative des commissions des pleins pouvoirs,

³⁸⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 15. Pour l'expression de Bodmer, voir AUCAPS, Vorstand N° 112, 19 octobre 1939, p. 44. Traduit de l'allemand.

³⁸⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 14. Sulzer estime à ce propos qu'il y a par ailleurs assez de moyens pour faire pression sur les membres des associations patronales.

³⁹⁰ AUCAPS, Vorstand n° 112, 19 octobre 1939, p. 46.

³⁹¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 8.

³⁹² On peut citer les différentes versions des projets de l'OFIAMT (11 septembre, 19 octobre, puis 1^{er} novembre 1939). Une commission interdépartementale interne à l'administration établit deux projets (le 11 octobre puis le 3 novembre). La Chambre suisse des employés en produit un, daté du 2 octobre. Pour compliquer encore les choses, le chef de département Hermann Obrecht fait lui aussi une proposition, datée du 11 novembre. Enfin, l'UCAPS planche sur différentes versions. On a vu les « Directives : mesures en vue

joue un rôle secondaire – en conséquence des pleins pouvoirs du Conseil fédéral – mais les cantons conservent une certaine capacité d'action. La commission des pleins pouvoirs du Conseil national opère certes une série de changements, tous dans le sens d'une augmentation (modeste) des indemnités³⁹³. La conférence des chefs des finances cantonaux, qui devait donner son accord à la participation financière des cantons le 20 novembre 1939, accepte le projet après avoir entendu les discours de Steinmann et de Cagianut, invités à la réunion. Au sujet des allers et retours entre les différents projets et les différentes instances, Léo Bodmer note que «*les va-et-vient dans ce domaine sont pénibles et menacent de générer une forte exaspération des milieux patronaux à l'encontre du Conseil fédéral et du Parlement*»³⁹⁴. Ces difficultés émergent malgré le grand investissement de l'administration qui rend également toute une série de services à Steinmann pour préparer son projet, par exemple en lui fournissant du matériel statistique³⁹⁵. Face à la grande difficulté d'obtenir un accord sur les indemnités mais aussi sur certains points du financement, c'est notamment par l'intermédiaire de Hans Sulzer, président du Vorort, que certaines revendications patronales sont finalement acceptées³⁹⁶. La version commune de l'arrêté est rédigée le 21 novembre par une commission mise en place par le conseiller fédéral Obrecht, composée de Jean Cagianut, d'Otto Steinmann, de Hans Herold, secrétaire du Vorort, d'Arnold Saxer, directeur de l'OFAS, et de Georg Willi, directeur de l'OFIAMT³⁹⁷. Pour peu qu'on y ajoute August Schirmer, le président de l'USAM, et Hans Sulzer, celui du Vorort, on trouve dans cette liste les principales personnalités qui ont influencé non seulement la mise en place des caisses de compensation au cours de la guerre, mais aussi de l'entre-deux-guerres aux années 1960. Cagianut, Herold et Steinmann, de même que Willi, personnifient le lien entre la période des

d'assurer la protection économique des familles des militaires appelés en service militaire» de l'UCAPS, datées du 26 septembre 1939, ainsi que le projet d'arrêté fédéral de l'UCAPS du 12 octobre. Viennent ensuite le «Projet des associations centrales du 26 octobre» ainsi que le «Projet des associations centrales d'employeurs des 26 octobre/10 novembre 1939».

³⁹³ AF, E_1001_1000/6, volume 591, «Anträge des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes Oktober-Dezember 1939, Lohnzahlung während des Aktivdienstes», 14 décembre 1939. Arrêté, article 3. Les montants sont augmentés à 2,90 francs suisses dans les campagnes, à 3,35 pour les «halbstädtischen Verhältnissen» et à 3,75 pour les villes. Si le salaire journalier dépasse les 10 francs par jour, la somme peut être augmentée jusqu'à 4,50 francs maximum. Sont également prévues des allocations familiales entre 1,20 et 1,80 franc suisse pour le premier enfant et de 1 à 1,50 pour les suivants. Le total de l'indemnité journalière et des allocations familiales ne devait pas dépasser 90 % du revenu pour les petits revenus jusqu'à 6 francs par jour et 80 % pour les revenus supérieurs. Le maximum absolu était fixé à 12 francs par ménage.

³⁹⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 128, 6 décembre 1939, p. 126. Traduit de l'allemand.

³⁹⁵ AF, E_3320B_1000/773, volume 23, «Statistische Unterlagen zur Errichtung von Ausgleichskassen». Le 7 octobre 1939, l'UCAPS envoie un courrier à l'Office fédéral des statistiques pour que ce dernier vérifie les chiffres sur lesquels se base le projet Steinmann du 26 octobre 1939.

³⁹⁶ C'est l'Ausschuss de l'UCAPS qui décide de prendre des mesures «pour faire valoir, au travers de quelques personnalités influentes, le point de vue des employeurs en ce qui concerne la protection économique des militaires auprès des membres déterminants du Conseil fédéral». AUCAPS, Ausschuss n° 128, 6 décembre 1939, p. 130. Traduit de l'allemand. Hans Sulzer évoque son rôle dans AASM, Ausschuss n° 160, 20 décembre 1939, p. 8.

³⁹⁷ AF, E_7001(B)_1000/1060, volume 544, lettre de Georg Willi à Hermann Obrecht du 24 novembre 1939. Sur cette commission, voir aussi AF, E_7396_1987/31, volumes 3 et 4.

essais patronaux au sujet des caisses de compensation dans l'entre-deux-guerres et la création des caisses APG au cours de la Seconde Guerre mondiale. Ils incarnent la continuité mais aussi les ruptures entre les tentatives de fonder des caisses dans les années 1930 et les caisses de compensation APG. Willi et Saxer, de même que Steinmann et Herold, jouent ensuite les premiers rôles dans la transformation des caisses APG en caisses AVS à partir de 1948. Alors que Willi et Steinmann se retirent à la fin de 1947, Saxer supervise le domaine des caisses de compensation jusqu'à sa retraite en 1961. Hans Herold demeure également en poste jusqu'aux années 1970.

Les syndicats ne sont pas inactifs durant les négociations. L'efficacité de leur action est cependant limitée par les tiraillements entre les différentes tendances syndicales. Aucune action commune n'est ainsi menée, contrairement à ce qui se passe du côté patronal. La division est également perceptible au sein même de l'USS, entre Konrad Ilg de la FOMH et d'autres membres du comité directeur comme Max Weber, Hans Oprecht et Robert Bratschi, jugés trop engagés politiquement par le premier (Boillat *et al.*, 2006 : 178-179). Ces conflits sont patents dès 1938 et perdurent dans les années qui suivent, limitant la capacité de la centrale syndicale à peser sur la politique fédérale. Ces divisions sont connues du comité de l'UCAPS. Jean Cagianut estime ainsi en septembre 1939 qu'elles permettent à l'UCAPS, au besoin, de passer en force³⁹⁸. À cause de ces divisions, alors que cette option est plusieurs fois évoquée dans le comité de l'USS, la centrale syndicale ne met pas en place de commission spéciale pour étudier la question du paiement des salaires aux militaires en 1939 et n'intervient pas auprès du Conseil fédéral avec une proposition concrète capable de contrer la proposition patronale³⁹⁹. La centrale syndicale était pourtant intervenue dès janvier 1939 pour proposer la fondation d'une caisse de compensation fédérale mais elle ne parvient pas par la suite à articuler un projet chiffré et concret⁴⁰⁰. Au cours de l'année 1939, l'USS n'est mise que tardivement et imparfaitement au courant des négociations entre les associations patronales et l'administration fédérale, et la centrale syndicale n'intervient en conséquence que très peu sur la réalisation concrète des APG. Comme on l'a vu cependant, les syndicats mettent sous pression les autorités pour qu'elles interviennent. Ils sont ensuite impliqués par les associations patronales, quand l'UCAPS parvient à empêcher une action étatique au nom de la collaboration entre patrons et syndicats. À propos de leur intégration tardive par l'UCAPS, le comité de l'USS estime même en septembre que les patrons veulent gagner du temps et les syndicalistes ne sont pas dupes de la stratégie patronale. Selon un membre du comité de l'USS : «*Les employeurs essaient aujourd'hui de parvenir à cet accord au sujet des caisses de compensation de façon à ce qu'ils ne doivent pas négocier avec nous*

³⁹⁸ AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 115.

³⁹⁹ Le secrétaire Max Weber estime en novembre que c'est la raison pour laquelle «*nous sommes désormais passés à l'arrière-plan*» («*nun sind wir ins Hintertreffen geraten*»). AUSS, Bundeskomitee 14 novembre 1939, p. 1987.

⁴⁰⁰ La décision ne fait l'objet que d'un procès-verbal très sommaire et la proposition de janvier qui parvient au Conseil fédéral est relativement imprécise. AUSS, Bundeskomitee 23 décembre 1938, p. 1856.

au sujet du paiement des salaires en cas de mobilisation.»⁴⁰¹ Alors que les milieux patronaux s'appuient sur le travail de Steinmann qui se consacre exclusivement à son projet, les secrétaires de l'USS ont au cours de ces mois d'automne 1939 de très nombreuses autres tâches, dont l'accumulation contribue sans doute à l'incapacité de l'USS de produire un projet concret dans ce domaine. Il apparaît donc clairement que les syndicats jouent un rôle secondaire.

Puisque les associations patronales se sont engagées à négocier avec les syndicats, ces derniers ont cependant des cartes à faire valoir, et ils les utilisent pour essayer d'influencer le niveau des prestations, qu'ils estiment trop bas. Le 13 novembre 1939, la Fédération des sociétés suisses d'employés juge que le projet est inacceptable et exige une hausse des indemnités⁴⁰². De plus, le financement par des ponctions sur les salaires ne représente pour le président de l'USS et conseiller national socialiste Robert Bratschi rien de moins qu'un impôt sur le travail. Pour lui, les APG proposées par Steinmann sont une version dégradée de l'aide d'urgence, car elle est financée par les travailleurs eux-mêmes et offre des prestations à peine supérieures au système en vigueur jusque-là. Bratschi estime donc infiniment préférable de financer le soutien aux militaires via le budget général de la Confédération. Il note : «*Le seul moyen, et nous y sommes toujours restés attachés, est que toutes les dépenses militaires soient additionnées et couvertes par l'imposition de la propriété.*»⁴⁰³ L'USS estime de plus que les négociations en vue de la création de caisses de compensation sont inutilement longues et qu'une loi fédérale atteindra son but plus rapidement. Elle donne donc sa préférence à une mise en œuvre plus rapide et efficace du soutien aux militaires par le biais des cantons, grâce à un financement par les impôts directs et non pas par des retenues sur les salaires. Pour Bratschi, les caisses de compensation sont une lubie de Schirmer et de Cagianut. Le président de l'USS a de plus connaissance des fortes réticences dans les milieux patronaux auxquelles se heurte le projet Steinmann et pense en automne 1939 que ces divergences pourraient tuer le projet dans l'œuf⁴⁰⁴.

Débordée par l'activisme patronal et consciente du fait qu'elle n'a pas le poids politique pour s'opposer aux patrons, la centrale syndicale accepte cependant d'endosser ce rôle de *junior partner* et négocie avec l'UCAPS. L'USS se range derrière le projet Steinmann, par manque d'organisation plutôt que par réel soutien, parce que les employeurs ont assurément une plus grande influence auprès de la Confédération et qu'il est préférable d'être intégré, fût-ce sur une base minoritaire. Konrad Ilg reconnaît ainsi les désavantages du financement des APG, mais doit admettre : «*Nous ne détenons pas les instruments de pouvoir permettant de contraindre les possédants à prendre en charge tous ces coûts.*»⁴⁰⁵

⁴⁰¹ AUSS, Bundeskomitee 15 septembre 1939, p. 1946. Traduit de l'allemand. Celui qui s'exprime est le conseiller national socialiste Hermann Leuenberger.

⁴⁰² AF, E_7001(B)_1000/1060, volume 544, Courrier de la Fédération des sociétés suisses d'employés au conseiller fédéral Obrecht du 13 novembre 1939.

⁴⁰³ AUSS, Bundeskomitee 5 octobre 1939, p. 1970. Traduit de l'allemand.

⁴⁰⁴ AUSS, Bundeskomitee 15 septembre et 5 octobre 1939, p. 1945 et 1970.

⁴⁰⁵ AUSS, Bundeskomitee 14 novembre 1939, p. 1986. Traduit de l'allemand.

Par conséquent la négociation est la seule option réaliste. On peut ajouter que l'USS est d'autant plus encline à négocier que la réunion du 13 septembre 1939 entre l'UCAPS et l'USS évoquée plus haut pour convaincre Obrecht est la première reconnaissance officielle des syndicats socialistes par l'UCAPS⁴⁰⁶. La centrale syndicale connaît donc elle aussi – paradoxalement – une sorte de succès avec la mise en place des APG.

On voit pourtant ici que l'USS n'a qu'un rôle secondaire. Cela témoigne de l'intégration politique, sur une base minoritaire, du mouvement syndical qui s'inscrit dans une histoire plus large. Dans les années 1930, avec l'arrivée au pouvoir des nazis, les syndicalistes ont sous leurs yeux l'exemple de la destruction du mouvement ouvrier et une majorité en leur sein opte pour une intégration au système politique et économique en place (Jost, 1986 : 692). Les manifestations du premier mai symbolisent cette évolution. Alors qu'elles étaient, depuis la fin du XIX^e siècle, des occasions de dénoncer le pouvoir de la bourgeoisie et le pouvoir répressif de l'État, la tête du cortège zurichois de 1938 arbore, pour la première fois depuis la Première Guerre mondiale, un drapeau suisse. Selon Christian Koller, cela symbolisait l'intégration du mouvement ouvrier au sein de la « *Défense nationale spirituelle* » (Koller, 2009b : 205).

L'USS estime aussi que le passage d'une situation d'aide d'urgence à un véritable droit à une prestation mérite d'être soutenu. Résumant la position de la centrale syndicale, le secrétaire de l'USS Max Weber estime au début octobre 1939 que l'avantage de toute cette régulation réside dans le fait que le principe d'assurance a balayé le principe d'assistance. Le principal inconvénient, d'après lui, est le risque que les patrons limitent les salaires ou augmentent les prix, ne faisant que transférer leur contribution aux APG aux salariés et aux consommateurs⁴⁰⁷. La centrale syndicale se trouve aussi dans une situation difficile pour s'opposer au projet car les syndicats chrétiens et d'employés acceptent rapidement le projet patronal. La Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux, dans un courrier du 8 novembre 1939, se déclare ainsi d'accord avec la proposition patronale du 26 octobre 1939. Elle se contente de demander un droit de regard plus important pour les syndicats dans les caisses de compensation⁴⁰⁸. Les interventions parlementaires socialistes n'ont guère plus de succès. Ainsi, la motion déposée par Konrad Ilg le 5 décembre ou celle d'Hans Oprecht, président du parti socialiste et secrétaire de l'Association des ouvriers communaux et cantonaux, déposées le 7 décembre 1939, ne parviennent pas à leur but. Cosignée par quarante-six collègues, la seconde demandait que la contribution de 2 % des travailleurs n'entre en vigueur qu'au moment où le prélèvement pour la défense nationale, qui venait taxer le capital, entrerait lui aussi en vigueur⁴⁰⁹. Dans sa prise de position publique du 22 décembre 1939, le comité de l'USS salue l'avènement

⁴⁰⁶ AUSS, Bundeskomitee 15 septembre 1939, p. 1944.

⁴⁰⁷ AUSS, Bundeskomitee 5 octobre 1939, p. 1970.

⁴⁰⁸ AF, E_7001(B)_1000/1060, volume 544, Courrier de la Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux au Conseil fédéral du 8 novembre 1939, p. 4.

⁴⁰⁹ AF, E_7800_1000/1961, volume 64, Motion Oprecht vom 7. Dezember 1939, Beträge der Arbeitnehmer an die Lohnausgleichskassen 1939-1940.

de ce droit qui remplace une aide d'urgence jusque-là conditionnelle. Il regrette cependant que ses propositions d'amélioration n'aient pas été prises en compte, comme la dispense des petits salaires de la contribution de 2% ou l'augmentation des prestations. De plus, les syndicats exigent de se voir conférer les mêmes droits que les associations patronales dans la gestion des caisses de compensation, point sur lequel ils n'obtiennent pas satisfaction, comme on le verra plus précisément⁴¹⁰. Cet aspect de la gestion paritaire des caisses n'apparaît que tardivement, soit à la réunion du 14 novembre 1939, et témoigne de la préparation relativement faible de l'USS si on la compare au travail systématique et professionnel abattu par l'UCAPS et son secrétaire Otto Steinmann⁴¹¹.

Dès que la menace d'une réglementation étatique est devenue sérieuse suite à la mobilisation, les associations patronales ont fait leur maximum pour conserver à l'éventuelle réglementation une dimension d'autorégulation pour se ménager autant d'indépendance que possible. C'est dans ce contexte que l'idée de caisses de compensation, testée comme nous l'avons vu dans le monde patronal dans l'entre-deux-guerres, a été promue par l'Union centrale. Comme dans les années 1930, c'est pour servir la logique des membres et la logique d'influence que les caisses ont été utilisées, et elles permettaient de régler le problème du paiement des soldats mobilisés, qui constituait un défi majeur de l'action collective patronale. L'UCAPS se trouvait face à une situation délicate : comment, dans ce contexte où une solution devait impérativement être trouvée pour payer les soldats, empêcher une intervention de l'État, qui risquait d'être très coûteuse et de limiter la liberté d'action patronale ? Il est de ce point de vue important de souligner que l'imposition du modèle de caisses de compensation patronales peut être comprise comme une réussite de l'action collective patronale. Le processus de mise sur pied des APG a en effet été mené contre de fortes résistances politiques jusqu'au sein même des milieux patronaux. Qui plus est, les APG sont la première occasion pour l'UCAPS de montrer son efficacité vis-à-vis de l'État, mais aussi d'améliorer sa capacité d'action vis-à-vis de ses membres. La section 5.3 est consacrée aux conséquences sur les organisations patronales des APG. Avant d'aborder ce point, il est cependant nécessaire de présenter brièvement les caisses créées pour faire fonctionner les APG. Cette question est l'objet de la section suivante.

5.2. L'ARRÊTÉ DU 20 DÉCEMBRE 1939 ET LA CRÉATION DES CAISSES APG

La proposition de Steinmann, chahutée entre octobre et fin décembre, parvient finalement plus ou moins intacte sous la plume du Conseil fédéral dans son arrêté du 20 décembre 1939, qui donne naissance aux APG. Le résultat final est donc une

⁴¹⁰ AUSS, Bundeskomitee 22 décembre 1939, p. 2000.

⁴¹¹ AUSS, Bundeskomitee 14 novembre 1939, p. 1985.

victoire de l'UCAPS, qui réussit à imposer sa solution. Le 28 décembre, Georg Willi estime ainsi que l'arrêté a offert «*des concessions importantes aux associations patronales*». Il considère sur cette base que les patrons devraient accepter d'intégrer les syndicats dans la gestion des caisses de compensation, ce que Steinmann et les représentants patronaux refusent catégoriquement⁴¹².

La presse socialiste ne s'y trompe pas et critique vertement le projet, notamment son financement. Le faible niveau des rentes et le nouvel «impôt» sur le travail sont ainsi au centre des critiques de la gauche. Pour la *Thurgauer Arbeiterzeitung*, qui prend connaissance des projets qui circulent en novembre 1939, «*ceux qui ont déjà à peine assez se verront encore chargés par l'État, sans considération, d'une retenue de 2 % sur le salaire*». La *Berner Tagwacht* parle de scandale car certaines indemnités sont inférieures aux rentes d'urgence fournies jusque-là alors même que le salaire des travailleurs est mis à contribution à hauteur de 2 %. Le journal écrit ainsi :

«*C'est un scandale inqualifiable que de charger les ouvriers d'une taxe de 2 % sur le salaire, et cela sans fixer de minimum non taxé, pour ensuite offrir à une partie des familles de militaires des conditions moins bonnes que ce n'est actuellement le cas.*»

L'*Arbeit-Zeitung* de Bâle souligne aussi le rôle des associations patronales dans la conception du projet. Il note que le Conseil fédéral a approuvé un projet pour les militaires : «*conforme aux propositions des associations patronales*»⁴¹³. Il apparaît aussi que le directeur de l'OFIAMT, Georg Willi, estime s'être fait forcer la main sur la question des caisses patronales. Dans une note adressée au conseiller fédéral Hermann Obrecht quinze jours avant la promulgation de l'arrêté du 20 décembre, il écrit :

«*Nous ne voulons pas omettre de mentionner que le premier projet de l'OFIAMT datant du 11 septembre 1939 n'envisageait pas la création de caisses de compensation patronales. Celles-ci ne sont apparues dans les négociations que sur l'insistance des associations patronales, avec l'approbation explicite ou tacite des salariés. Aujourd'hui, on ne peut plus changer grand-chose à l'établissement des caisses de compensation patronales.*»⁴¹⁴

⁴¹² ASSE, V.7.3.2a «LAK Entstehung», Procès-verbal d'une réunion entre des représentants de l'UCAPS, du Vorort et de l'OFIAMT du 28 décembre 1939.

⁴¹³ Archives sociales, PSS, Ar 1.540.8 Einzelne Steuern, «Lohnausgleichskasse : Zeitungen etc. 1939-1945», *Arbeit-Zeitung* du 20 décembre 1939. Les citations précédentes sont issues de la *Thurgauer Arbeiterzeitung*, 28 novembre 1939 et de la *Berner Tagwacht* du 20 décembre 1939. Toutes ces citations sont traduites de l'allemand.

⁴¹⁴ AF, E_7001(B)_1000/1060, volume 544, «Antwort auf die an der Vorlage des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes in der Sitzung der nationalrätlichen Vollmachtenkommission gemacht Aussetzungen in Sachen Lohnentschädigung während des Aktivdienstes, am. 30 November 1939», note d'orientation rédigée par Georg Willi à l'intention du conseiller fédéral Hermann Obrecht, 4 décembre 1939, p. 10. Traduit de l'allemand.

Avant d'aborder la question des caisses patronales, il convient de présenter l'arrêté du 20 décembre. Il remplace le bon vouloir patronal et l'assistance publique conditionnée à la pauvreté par un droit à une indemnité. Les indemnités perçues demeurent cependant faibles. Elles ont été fixées, comme le note Attinger (1946: 58), dans le seul but «*d'assurer le maintien de la paix sociale*» en garantissant «*la subsistance de l'épouse et des enfants assurés*», rien de plus. Les allocations sont donc très basses, parfois même plus basses que l'aide d'urgence en vigueur jusque-là. Les allocations retenues sont un mélange entre allocations fixes selon le lieu d'habitation (conditions de vie rurales, semi-urbaines et urbaines) et une petite part proportionnelle au salaire. À ces allocations dites «de ménage» – elles remplissaient la fonction de «soutien de famille» – s'ajoutaient des allocations pour le premier enfant puis des allocations pour les enfants supplémentaires. Le système de financement choisi par l'arrêté est celui proposé par Otto Steinmann. Il est basé sur des prélèvements sur les salaires, d'une part, et une contribution publique d'autre part. Le financement du régime perte de salaire est ainsi fixé à 8 % des salaires bruts – 2 % de la part des salariés, 2 % de l'employeur et 4 % de financement public à la charge de la Confédération (deux tiers) et à celle des cantons (un tiers). La Confédération s'engage de plus à couvrir les éventuels déficits.

Le système mis en place prévoyait une triple compensation. L'employeur prélevait les contributions salariales et compensait recettes et dépenses en payant les mobilisés dans ses rangs. Cela impliquait que c'était le patron lui-même qui versait les allocations qu'il ne finançait en fait qu'à hauteur de 25 %. Cette fonction des patrons dans la distribution des APG a joué un rôle politique et social très important, favorable au patronat. Il faisait ses comptes avec une caisse de compensation qui équilibrait les différentes entreprises entre elles. Enfin, troisième compensation, les caisses faisaient leurs comptes avec la Caisse centrale de compensation, sous l'autorité du Département fédéral des finances, qui égalisait les différences entre secteurs. Les versements des pouvoirs publics transitaient par ce fonds. La surveillance du régime s'opérait à travers un système décentralisé en cascade dans lequel chaque instance contrôlait celle qui lui était subordonnée. Chaque caisse contrôlait ses affiliés et disposait d'une commission de recours (pour les décisions de la caisse concernant ses membres) composée paritairement. Les décisions des commissions de recours ne pouvaient être contestées que devant la Commission fédérale de surveillance des APG, qui jugeait en dernier ressort. La commission APG était elle aussi composée paritairement. La surveillance générale du régime était confiée à l'OFIAMT, rattaché au Département fédéral de l'économie publique (voir le chapitre 2).

L'arrêté prévoyait que chaque canton créerait une caisse de compensation publique chargée d'assurer toute sa population. En plus de ces caisses cantonales, les associations patronales – ou un groupe d'associations – pouvaient également créer des caisses. Les employeurs, comme l'avait demandé la Chambre de commerce de Zurich, pouvaient choisir librement leur affiliation. La concurrence qu'impliquait ce choix entre caisses privées et publiques posait bien sûr des problèmes éminemment

politiques. Comme l'explique une circulaire de l'UCAPS qui expose le contenu de l'arrêté du 20 décembre :

«Les entreprises peuvent ainsi s'affilier, soit à la caisse de compensation de leur association, soit à la caisse de compensation de leur canton de domicile et, dans les deux cas, elles satisfont aux obligations de l'arrêté du Conseil fédéral. Cependant, en s'affiliant à la caisse de son association patronale, l'employeur favorise la tendance consistant à confier à des organismes privés les tâches importantes qui incombent à l'économie privée. D'autre part, il échappe ainsi à l'obligation de soumettre au contrôle de la caisse cantonale les salaires qu'il verse à son personnel et cela est également dans son intérêt.»⁴¹⁵

J'ai donné dans le chapitre 2 un aperçu de l'évolution du nombre de caisses et on y a vu que la mise en place des APG marque une étape décisive pour leur utilisation en Suisse. Dans le chapitre 2, j'ai renoncé à présenter certaines particularités propres au système des caisses de compensation entre 1940 et 1947, que je vais évoquer rapidement dans les paragraphes suivants.

On compte d'abord des caisses publiques. Il existait trois caisses de la Confédération: une pour le personnel de la Confédération, une pour le personnel de la Banque nationale (qui sera abolie lors de l'introduction de l'AVS), et enfin, dès 1941, une caisse pour les Suisses de l'étranger. L'arrêté prévoyait en outre que chaque canton créerait une caisse. Il donnait donc naissance à vingt-cinq caisses cantonales (le Canton du Jura n'est créé qu'en 1979). Proches des administrations cantonales, celles-ci n'en faisaient cependant pas partie. Les caisses créées par les cantons ouvrirent des agences dans les communes et devinrent de grandes structures, qui quadrillaient le territoire (structure reprise dans l'AVS). En plus de ces vingt-cinq caisses, quatre cantons (Zurich, Bâle-Ville, Thurgovie et Grisons) ont fondé une caisse particulière pour leurs employés (abolie par l'AVS).

L'arrêté prévoyait aussi des caisses privées, créées à l'initiative d'associations professionnelles ou des groupes d'associations professionnelles s'étendant sur tout le territoire ou au moins une région linguistique. De telles associations, dites «associations fondatrices» (*Gründerverbände*), devaient recevoir l'autorisation du Département de l'économie publique. Au début de l'année 1940, soixante-sept caisses obtiennent le feu vert. Les principales *employers' associations* créent une caisse: l'ASM, la SSE, le VATI, parmi d'autres. La plupart de ces caisses, à la suite de l'arrêté du 14 juin 1940, étendent leur activité aux indemnités pour indépendants⁴¹⁶. D'autres caisses étaient dites «spéciales», selon l'article 11, alinéa 3, de l'arrêté fédéral. Certaines n'allaient pas être reprises pour organiser l'AVS, et ne

⁴¹⁵ AUCAPS, Circulaire n° 442, 22 décembre 1939.

⁴¹⁶ Une seule caisse est créée spécifiquement pour appliquer les allocations perte de gain. Il s'agit de la caisse du Musikpädagogischen Verband.

fonctionnèrent que de 1940 à 1947. Parmi celles-ci, on peut mentionner la caisse que fondent les principaux syndicats (dont l'USS) pour leurs secrétariats, ainsi que celle de la Société suisse des employés de commerce (Kaufmännischer Verein). D'autres allaient perdurer dans le système de l'AVS: l'USAM fonde une caisse pour les secrétaires des associations membres de l'USAM, la Lohnausgleichskasse des schweizerischen Gewerbeverbandes für gewerbliche Sekretariate und ähnliche Institutionen⁴¹⁷. Les coopératives de distribution Migros et Coop, qui étaient en conflit ouvert avec les associations patronales et notamment avec l'USAM car elles représentaient une concurrence dévastatrice pour les petits commerçants⁴¹⁸, fondent également chacune leur propre caisse de compensation pour éviter d'avoir à s'affilier aux caisses d'associations. Deux caisses corporatives furent également mises sur pied: l'une par la Fédération genevoise des corporations, la future Fédération romande des syndicats patronaux, qui allait grandir énormément et devenir une des plus grandes caisses de compensation, et l'autre par une corporation dans le canton de Fribourg, qui ne poursuit pas son activité dans l'AVS. Il existe encore treize caisses, dites « autonomes ». Il s'agit de caisses d'associations qui n'ont pas été autorisées par la Confédération car leur rayon d'action se limitait à un canton. Elles fonctionnaient donc comme agences d'une caisse cantonale, pour un groupe professionnel particulier. La caisse de l'Association des industries vaudoises fonctionne sur ce modèle, comme celle du Basler Volkswirtschaftsbund. Elles effectuaient leurs comptes auprès de la caisse de leur canton qui à son tour compensait avec la Caisse centrale de compensation⁴¹⁹. En plus de reconnaître aux associations patronales le droit de créer des caisses principales, les caisses cantonales pouvaient donc déléguer, dans leur canton, une partie de leurs tâches à des associations patronales cantonales. Quelles sont les conséquences de l'adoption des APG sur les associations patronales? La section suivante se penche sur cette question.

5.3. LES CAISSES APG ET LES ASSOCIATIONS PATRONALES

L'ensemble des acteurs de l'époque, de même que l'historiographie, s'entend pour considérer que les APG et la création des caisses de compensation constituent une victoire pour les associations patronales (Attinger, 1946: 142-146). On s'accorde aussi sur le fait que la création des caisses a eu pour conséquence de renforcer ces

⁴¹⁷ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, «CH SWA Erwerbsges. Versicherungen», H II 31.

⁴¹⁸ Sur le cas de la Migros, voir GASSER (1938). Elsa F. Gasser est le « bras droit » du patron de la Migros Gottlieb Duttweiler. Voir DHS, «Gasser, Elsa Felicya», Bernard Degen: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F47143.php> (consulté le 10 décembre 2014). Elle dénonce de manière extrêmement virulente le pouvoir des associations patronales qui se transforment en cartels. Selon elle, les associations pratiquent un égoïsme de groupe («Gruppenegoismus») sous couvert d'agir pour le bien collectif. (1938: 93). Ses attaques se concentrent sur le chef de l'USP Ernst Laur.

⁴¹⁹ Emmanuel Dubochet, au nom des industriels vaudois, explique ainsi que la caisse de l'Association des industries vaudoises organisait toutes les entreprises industrielles du canton pour le compte de la caisse cantonale. Voir AUCAPS, Vorstand n° 113, 31 janvier 1940, p. 59.

associations (Leimgruber, 2010; Sommer, 1978: 181-182). Le rapport annuel de l'UCAPS note ainsi *a posteriori* que les caisses de compensation ont «*permis de consolider la position des employeurs et de leurs organisations et de mieux faire connaître leur esprit social*»⁴²⁰. Otto Steinmann écrit quant à lui qu'avec l'organisation des caisses de compensation, les associations patronales ont gagné «*en envergure, en prestige et en importance*»⁴²¹. Cette situation est illustrée par Jean Cagianut, qui explique à propos des caisses :

*«Nous avons ainsi pris des mains de l'État une institution de grande importance et l'avons remise à l'économie. Cela fait des années que nous réclamions sans arrêt le développement de l'ordre professionnel et le transfert de certaines tâches de l'État aux associations professionnelles. Je ne peux imaginer une plus belle œuvre que ces caisses de compensation.»*⁴²²

L'effet des caisses de compensation sur l'image des associations patronales est d'autant plus fort que les caisses sont un élément absolument central de la «défense nationale», au bénéfice d'une popularité immense dès le début de la Seconde Guerre mondiale. En juin 1940, moment où le niveau de mobilisation de la population civile est au plus haut, un tiers de la population active masculine est mobilisée (CIE, 2002: 61). Cela implique que toutes ces personnes et leur famille recevaient des contributions des caisses de compensation, parmi lesquelles les caisses patronales. Nul doute que la participation à cette tâche centrale de la mobilisation a fortement amélioré l'image des associations patronales. Pour cerner les conséquences des APG et des caisses sur ces associations, il convient cependant de traiter séparément les conséquences pour les associations faitières et celles pour les associations de branches, et aussi de différencier les conséquences en termes de logique d'influence et de logique des membres. J'aborde d'abord le renforcement de l'UCAPS à la faveur des APG (5.3.1). Je me tourne ensuite vers les conséquences sur les associations qui créent les caisses d'abord quant à la logique d'influence (5.3.2), puis à la logique des membres (5.3.3).

5.3.1. Professionnalisation et centralisation : le renforcement de l'Union centrale

J'ai mentionné plus haut que les personnes à la tête de l'USAM envisagent de créer des caisses dans les années 1930 déjà. August Schirmer évoque ainsi cette possibilité dès 1931. Jean Cagianut n'a de cesse de promouvoir cette idée ; le président de l'USS Robert Bratschi estime d'ailleurs en octobre 1939 que les caisses sont «*une idée fixe*

⁴²⁰ Rapport annuel UCAPS 1947, p. 19.

⁴²¹ Cité par Ernst Küry dans la *NZZ* du 20 décembre 1964, AF, J2.181_1987/52, volume 238, «*Presseartikel und Berichte über die Erwerbsersatzordnung und über die Ausgleichskassen*». Traduit de l'allemand.

⁴²² AUSAM, «*Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942*», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 20. Traduit de l'allemand.

de Cagianut» («*eine Lieblingsidee Cagianuts*») ⁴²³. On a vu également que les caisses avaient été testées au niveau local pendant l'entre-deux-guerres, dans des contextes marqués par le corporatisme. Le mérite d'Otto Steinmann et de l'UCAPS avec les APG n'a donc pas été d'inventer les caisses, mais de retravailler l'idée des caisses de compensation et de l'adapter pour qu'elle puisse constituer la base d'une solution au paiement des militaires au niveau fédéral. J'ai mentionné dans la sous-section 2.1.3 le rôle de l'Union centrale pour helvétiser les caisses, qui avaient à l'origine été fondées en imitant l'exemple français. Steinmann écrit que son rôle a ainsi été de construire un projet concret, mais qu'il n'a personnellement ni inventé le principe des caisses ni celui d'une compensation du salaire :

«Mon mérite personnel ne réside pas dans la proposition de base [de créer des caisses de compensation], mais dans la conception d'un système qui s'écarte fondamentalement des pratiques ayant cours jusque-là, un système qu'on opposa, dans les jours décisifs de l'automne 1939, aux propositions formulées par le directeur de l'OFIAMT, Willi, et qui s'imposa après d'intenses discussions.» ⁴²⁴

L'UCAPS et Steinmann parviennent à imposer leur solution dans un domaine absolument central de la défense nationale, à cheval entre marché du travail et politique sociale. Les APG marquent donc un puissant renforcement de cette association, qui montre qu'elle est capable d'une action politique influente et de rassembler les patrons autour d'un projet commun. Le Vorort remplissait cette fonction dans les domaines économiques. La «décennie de guerre», et particulièrement la mise en place des APG, reflète la construction d'une telle autorité pour l'UCAPS (pour un point de vue plus général, voir Leimgruber, 2008 : 177-178).

Steinmann joue dans ce domaine un rôle essentiel, entre économie et politique, celui des permanents patronaux professionnels (Hohl, 1988 ; Dard et Richard, 2005). Le rôle d'Otto Steinmann pour l'Union centrale est comparable à celui de Jean Cagianut et d'August Schirmer pour l'USAM, et du directeur du Vorort, Heinrich Homberger, que l'on avait l'habitude d'appeler le huitième conseiller fédéral tant son influence était grande. Selon l'analyse de l'historienne Cécile Pasche (2000 : 48), la grande force de Heinrich Homberger était sa capacité à s'effacer devant l'intérêt général du patronat, car il ne représentait aucun intérêt économique propre. Il incarnait le Vorort de manière professionnelle et neutre. Homberger réalisait la synthèse des différents intérêts représentés dans le Vorort afin d'élaborer les décisions défendues ensuite collectivement vers l'extérieur. Alors que, comme on l'a vu, l'Union centrale avait encore beaucoup de difficulté à centraliser l'attitude des patrons dans l'entre-deux-guerres, la période de la Seconde Guerre mondiale fait endosser à Steinmann le rôle de coordinateur des différents milieux patronaux dans le domaine de la politique

⁴²³ AUSS, Bundeskomitee 5 octobre 1939, p. 1970.

⁴²⁴ Cité par Ernst Küry dans la *NZZ* du 20 décembre 1964, AF, J2.181_1987/52, volume 238, «*Presseartikel und Berichte über die Erwerbersatzordnung und über die Ausgleichskassen*». Traduit de l'allemand.

sociale et sur le marché du travail. Il est d'ailleurs significatif que la carrière de ces deux hommes d'appareil et de commissions se déroule à peu près selon le même timing : une montée en puissance dans l'entre-deux-guerres et le rôle décisif de la Seconde Guerre mondiale comme concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif patronal.

La formulation du projet Steinmann est l'occasion pour l'UCAPS de montrer son influence politique et cela renforce l'association dans sa logique des membres comme dans sa logique d'influence. Conséquence de ce renforcement, la période de la mise en place des APG et les années de guerre voient de nouveaux secteurs adhérer à l'association. Le secteur bancaire notamment, qui, s'il n'adhère qu'en 1942, participe par l'intermédiaire de Peter Vieli pour la première fois à des réunions de l'UCAPS en septembre 1939. Les réunions de l'automne 1939 voient l'UCAPS prendre une nouvelle dimension : outre les banquiers, le Verband konzessionierter Versicherungsgesellschaften délègue son président, le directeur général de la «Zurich» et membre du Vorort, Robert M. Naef. L'Ausschuss du 26 septembre 1939 voit participer Hans Herold, le secrétaire du Vorort, ainsi que le très influent président de l'USAM August Schirmer⁴²⁵. La présence des représentants du Vorort et de l'USAM illustre le positionnement de l'UCAPS entre les deux autres associations faitières. «*L'Union centrale doit en permanence faire office d'instance de médiation entre le Vorort et l'USAM*»⁴²⁶, estime Steinmann quelques années plus tard (voir aussi l'illustration 6). Si l'UCAPS fonctionne de cette manière depuis sa création, la guerre renforce sa capacité à intégrer les différentes tendances patronales.

Steinmann est d'autant plus capable de faire cette synthèse des différents intérêts qu'il est depuis 1938 vice-président et délégué de l'UCAPS, et non plus uniquement secrétaire. Cette promotion, qui fait écho au statut de Heinrich Homberger, marque un renforcement de la position de celui qui était secrétaire depuis la fondation de l'UCAPS en 1908. Comme l'écrit Léo Bodmer, dans un article pour célébrer les septante ans de Steinmann, «*retracer l'activité du Dr Steinmann depuis 1908, c'est écrire l'histoire de l'Union centrale*»⁴²⁷. Le rôle du secrétaire grandit donc durant l'entre-deux-guerres, dans la même mesure que son association. Otto Steinmann, comme la quasi-totalité

⁴²⁵ AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 108.

⁴²⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 152, 10 février 1944, p. 15.

⁴²⁷ *Journal des associations patronales*, n° 20, 17 mai 1946, «Les soixante-dix ans du Dr. Otto Steinmann», p. 417. Traduit de l'allemand. Le rapport 1961 de l'UCAPS note «pour décrire l'activité de M. Otto Steinmann, il faudrait rédiger une histoire de l'Union centrale des associations patronales». Voir aussi Rapport annuel UCAPS 1961, p. 23. Sur Otto Steinmann, voir WERNER (2000 : 334); NZZ, n° 866, 10 mars 1961, «Trauerfeier für Otto Steinmann»; DERRON Leonhard, «Ein verdienter Jubilar», *Schweizer Monatshefte*, n° 36, juin 1956, p. 154-156; Rapport annuel UCAPS 1946, p. 103-106; Rapport annuel UCAPS 1932, p. 7-17; *Journal des associations patronales*, n° 24, 11 juin 1938, «Les trente ans d'activité de l'Union centrale», p. 315-318; *Der Bund*, 9 mars 1961, «Dr. iur. Otto Steinmann, Küsnacht»; *Der Bund*, 23 mai 1956, «Dr. Otto Steinmann 80 jährig»; NZZ, 20 mai 1956, «Dr. Otto Steinmann zum 80. Geburtstag»; NZZ, n° 887, 20 mai 1946, «Otto Steinmann. Zum 70. Geburtstag»; *Journal de Genève*, 13 mars 1961, «Otto Steinmann»; *Journal des associations patronales*, n° 20, 17 mai 1946, «Les soixante-dix ans du Dr Otto Steinmann», p. 417-419. Voir aussi STEINMANN (1958).

des secrétaires patronaux, est membre du parti radical. À l'image de Homberger, de Schirmer et de Cagianut, il est lui aussi actif dans la multitude d'organisations qui agitent la droite au cours de l'entre-deux-guerres. Il participe à la fondation du réseau de presse d'extrême droite Presse suisse moyenne, est membre du Bund für Volk und Heimat et l'un des instigateurs du Redressement national (Werner, 2000: 334). Steinmann participe également à des associations plus consensuelles où se côtoient toutes les tendances politiques, comme l'Association suisse de politique sociale⁴²⁸. Il y défend les positions patronales et y tient régulièrement le rôle d'orateur lors de réunions publiques. Comme les autres professionnels de la représentation patronale, il siège dans de nombreuses commissions d'experts à mesure que l'UCAPS y délègue des représentants. Il est par exemple membre du conseil d'administration de la SUVA (1934-1948), des diverses commissions d'experts dans le domaine de l'assurance-chômage et de l'assurance-maladie et accident. Dans ces instances, il côtoie Schirmer et Cagianut, et leur autorité ne cesse de croître à mesure qu'ils accumulent les postes et l'expérience. Dans la carrière de Steinmann, la mise en place des APG marque une étape décisive qui met le secrétaire patronal au bénéfice d'une autorité nouvelle.

Le rôle de Steinmann illustre l'importance du secrétaire patronal pour faire émerger une solution de compromis à l'interface entre logique des membres et logique d'influence. Il témoigne de la montée en puissance au cours de la «décennie de guerre» des professionnels de l'action patronale. L'historien Jakob Tanner écrit ainsi que les associations patronales ont joué un rôle de charnière entre l'économie et la société au cours de cette période (1986: 305). Comme le relève H. Büchi, directeur de la Société pour le développement de l'économie suisse (le bras armé politique des associations patronales), dans un exposé fait devant le Vorstand de l'UCAPS en novembre 1945, la guerre a eu pour effet de pousser les acteurs de l'économie à s'organiser au sein d'associations collectives, car «*l'économie de guerre charriait avec elle une obligation de fonder des associations et des secrétariats*»⁴²⁹. Cette professionnalisation de l'action patronale se manifeste également par le développement et la prise d'importance, dans l'UCAPS comme dans l'USAM, mais pas dans le Vorort, de «conférences des secrétaires», nouvel organe qui réunit non pas des élus mais des secrétaires. Ce type de réunions, qui existent de temps en temps avant la Seconde Guerre mondiale, tendent à se généraliser au cours de la période pour être vraiment incluses dans l'organigramme de l'UCAPS à partir de 1948 (voir la fin du chapitre 6 sur cette question).

La professionnalisation des fonctions de direction est renforcée dans le contexte de l'économie de guerre. Hans Ulrich Jost écrit qu'alors les milieux d'affaire et les autorités sont impliqués dans «*un nouveau système d'interactions*» qui les pousse

⁴²⁸ Elle est fondée en 1926 et regroupe l'Association suisse tendant à encourager la protection internationale des travailleurs (Schweizerische Vereinigung zur Förderung des internationalen Arbeiterschutzes) et l'Association suisse des assurances sociales (Schweizerische Verein für Sozialversicherung).

⁴²⁹ AUCAPS, Vorstand n° 129, 28 novembre 1945, «Wirtschaftliche Organisationen und politischen Willensbildung», exposé de H. Büchi le 28 novembre 1945, p. 3. Traduit de l'allemand.

« à nouer des relations de plus en plus étroites » (1999 : 33 ; voir aussi 1986 : 692 ; ainsi que Leimgruber et Lengwiler, 2009b : 16). Jost mentionne dans ce cadre les multiples commissions d'experts qui deviennent « un nouvel espace de décision et de direction, au sein duquel des groupes économiques travaillaient directement avec des personnalités relevant des autorités publiques et de l'administration fédérale » (1999 : 33). Plus généralement, Jost écrit que « la décennie 1938-1948 se trouva donc dominée par des groupes élitistes qui animaient des "commissions" d'experts assujetties à l'économie et fixaient les objectifs politiques » (1999 : 36). Il va jusqu'à parler « des pratiques autoritaires en vigueur sous l'économie de guerre » (1999 : 296). La Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale note quant à elle que « le régime des pleins pouvoirs renforça l'influence des associations professionnelles. Il élargit le rôle des procédures de consultation et préserva d'une contestation devant le peuple les arrangements conclus entre des groupes d'intérêts ». Elle parle aussi d'une « culture politique [...] marquée [...] par une tendance à l'autoritarisme » (CIE, 2002 : 71 et 72). Cette réalité n'est pas non plus étrangère aux avancées des politiques de rationalisation que décrit Matthieu Leimgruber :

« La militarisation de la vie économique, la politique des pleins pouvoirs du Conseil fédéral et le quadrillage de la société en vue d'assurer l'ordre et la paix sociale entrent en effet en écho avec des conceptions visant à mobiliser la production afin d'atteindre un rendement maximum. » (2001 : 117)

Ce mélange d'autoritarisme et de technocratie à forte prédominance patronale constitue un contexte très favorable à la professionnalisation des associations patronales. La profonde interpénétration entre les organisations patronales et l'État qui marque la « décennie de guerre » est également perceptible dans la composition du Conseil fédéral. Deux des conseillers fédéraux élus entre 1938 et 1940 (avant le socialiste Ernst Nobs en 1943), Ernst Wetter et Walther Stampfli, sont tous les deux des personnalités en vue des organisations patronales. Avec Hermann Obrecht, très proche des milieux patronaux lui aussi, qui planifie l'économie de guerre, ils illustrent une certaine colonisation de l'État par les intérêts patronaux. Wetter est un professionnel des organisations patronales : il a dirigé le Vorort (il est vice-président de 1926 à son élection au Conseil fédéral en 1938) durant une bonne partie de l'entre-deux-guerres. Stampfli a officié comme secrétaire de l'Union du commerce et de l'industrie du canton de Soleure puis siége comme représentant de la fonderie Von Roll dans l'ASM.

Dans ce contexte, et avant les élections de Wetter et de Stampfli, c'est sans grande surprise qu'on constate que les associations patronales ont été très tôt intégrées dans la planification de l'économie de guerre. Le Vorort consacre une réunion à l'organisation économique de la guerre en juin 1937 déjà⁴³⁰, et l'UCAPS décide dès

⁴³⁰ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 5 juin 1937, p. 6.

juin 1938 qu'elle participera à la section travail de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail⁴³¹. Comme le note le Conseil fédéral,

*«sections et divisions sont dirigées par des personnes choisies dans l'économie privée et par des fonctionnaires supérieurs de l'administration fédérale, ce qui établit un étroit contact avec les milieux économiques et a permis d'éviter la création d'un lourd appareil administratif.»*⁴³²

La direction de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail est confiée à Paul Renggli, ancien directeur de l'OFIAMT, alors président du conseil d'administration de l'entreprise horlogère ASUAG⁴³³. Après la démission de Renggli en 1941 (ce dernier consacre beaucoup plus de temps à l'entreprise qu'il dirige qu'à sa tâche pour l'Office), il est remplacé par Ernst Speiser, vice-directeur de la firme BBC. Il n'est pas inutile de noter que Speiser est un proche de Léo Bodmer, président de l'UCAPS, qui n'est autre que le vice-président du conseil d'administration de l'entreprise de Baden. Parmi les dix chefs de section, on compte de nombreux présidents d'associations patronales. C'est ainsi aux personnalités dirigeantes des organisations patronales que l'on confie les tâches les plus importantes de l'économie de guerre. C'est en général le président de l'association patronale de la branche qui dirige le syndicat de guerre correspondant : l'industriel Caspar Jenny pour le textile, le président de la SSE Jean Cagianut (puis son secrétaire Emil Fisher) pour la construction, Hans Sulzer pour le métal. La charge d'un syndicat de guerre nécessite semble-t-il quatre jours de travail par semaine, comme le note Emil Fischer à propos de la section du matériel de construction⁴³⁴. Ce chiffre est également avancé par Hans Sulzer pour sa propre section. Bien qu'ils se rapprochent de l'État, ces patrons qui font fonctionner l'économie de guerre n'en défendent pas moins leur propre intérêt en remplissant cette tâche. À ce propos, Arnold Marbach, qui succède à Cagianut comme président de la SSE, explique à propos de la présence d'Emil Fischer dans l'appareil de l'économie de guerre : *«Nous avons tout intérêt à ce que le D^r Fischer reste à l'économie de guerre pour y faire valoir notre influence.»*⁴³⁵ Ce contexte de collaboration très intense entre État et patronat marque durablement les APG, mais aussi, comme on le verra, la trajectoire des caisses de compensation au cours de la guerre. Le parcours de ces personnes n'est pas sans rappeler ce que l'historien Louis Galambos appelait des *«Businesscrats»*, à propos de ces patrons momentanément en charge de tâches étatiques, notamment en période de guerre. Il note que les allers et retours de ces *«Businesscrats»* entre État et économie privée

⁴³¹ AUCAPS, Ausschuss n° 121, 13 juin 1938, p. 34.

⁴³² AF, E_7396_1987/31, volume 5, «1^{er} rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de ses pouvoirs extraordinaires (du 21 novembre 1939)», p. 28.

⁴³³ Son suppléant est Georg Willi.

⁴³⁴ ASSE, Zentralleitung 12 octobre 1942, p. 1.

⁴³⁵ ASSE, Zentralleitung..., p. 17. Il estime également qu'il vaut la peine de laisser le secrétaire de la SSE passer le plus clair de son temps à Berne, car les activités liées à l'économie de guerre sont désormais plus importantes que celles de l'association. Traduit de l'allemand.

renforcent fortement les associations (1966: 122 et 205). Galambos explique que ces individus, rendus puissants par leur position à mi-chemin entre le business et la bureaucratie, sont caractéristiques des associations les plus puissantes, qu'il appelle « *policy-shaping associations* » (1966: 112).

Pour mieux fonctionner dans cet environnement de plus en plus dirigiste et dominé par des petites commissions d'experts, l'UCAPS renforce son Ausschuss, le petit comité de l'association. Les décisions tendent à être prises au sein de ce comité qui était passé, à mesure que les tambours de la guerre se rapprochaient, de neuf à onze membres (voir l'illustration 7). L'Ausschuss se développe sur le modèle du Vorort de l'USCI, en intégrant des personnalités de premier plan, issues de milieux patronaux variés. Alors qu'il était encore, dans les années 1930, dominé par un nombre limité de personnalités issues de l'industrie des machines, l'Ausschuss compte au seuil du déclenchement du conflit un représentant de chacun des principaux milieux patronaux suisses. Rappelons qu'il est présidé par Léo Bodmer, dirigeant d'une firme industrielle parmi les plus puissantes, la BBC. Il compte trois représentants romands. On note la présence de Charles Tzaut, qui fait le lien avec les milieux industriels genevois qui rechignent à s'affilier à l'ASM ainsi qu'avec l'Union des associations patronales genevoises. Tzaut assure aussi le contact avec les organisations internationales telles que l'OIEI. Le Vaudois Emmanuel Dubochet fait le lien avec l'Association des compagnies d'électricité et préside la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie et l'Association des industries vaudoises. Dubochet est un opposant historique à l'AVS – il avait contribué à faire échouer le projet de 1931 – et il est proche des tendances fédéralistes. Enfin, Paul-Emil Brandt représente l'Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie depuis 1927. L'Ausschuss compte aussi parmi ses membres Hans Leeman, le directeur de Sandoz, représentant de l'Association bâloise des industries chimiques et du Basler Volkswirtschaftsbund; Adolf Flunser, directeur de la fabrique de chaussures Bally, représentant de l'Association des industriels suisses de la chaussure et des milieux patronaux argoviens; Jean Cagianut qui représente la SSE et fait le lien avec l'USAM dont il est vice-président; Oskar Frey, le délégué de l'ASM, directeur d'une des plus importantes entreprises industrielles suisses, SIG, et président du Industrieverein Schaffhausen; Daniel Jenny-Squeder (le frère de Caspar, qui siège au Vorort), qui représente le VATI. Le rôle des Jenny dans la Presse suisse moyenne et les milieux d'extrême droite assure à l'Ausschuss un lien avec ces mouvements. Le Glaronnais représente de plus la Suisse centrale. Hans Naef, membre de la Chambre de commerce de Zurich⁴³⁶, est issu de l'Association suisse des fabricants de soieries. Complétant le tableau, dès l'adhésion de son association en 1942, Peter Vieli, le directeur du Crédit Suisse, intègre le Vorstand et l'Ausschuss dès 1944, date à laquelle il prend également la fonction de trésorier.

⁴³⁶ Il relaie ainsi le point de vue des banques et des assurances sur telle ou telle question dans l'Ausschuss de l'UCAPS depuis 1927.

L'UCAPS prend au cours de la guerre des allures d'éminence grise de l'administration fédérale dans le domaine du travail, des politiques sociales et des salaires. Certaines réunions de son Vorstand, le plus large des deux organes dirigeants de l'association, voient même participer les directeurs d'Offices fédéraux Georg Willi, Arnold Saxer, et Friedrich Traugott Wahlen, le chef du ravitaillement, ou encore les représentants de la Confédération dans la Commission d'étude des salaires, plus connue sous son nom allemand de *Lohnbegutachungskommission*. Un exemple illustre cette proximité entre l'Union centrale et l'administration fédérale : Paul Renggli, directeur de l'OFIAMT jusqu'en 1938, puis chef de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, siège comme président de l'ASUAG dans le Vorstand de l'UCAPS à partir de 1943⁴³⁷. L'UCAPS est en outre l'un des lieux où les conflits potentiellement explosifs entre arts et métiers et industrie sont désamorçés. Siègent ainsi ensemble dans les comités des tendances économiques et politiques totalement étrangères les unes aux autres : Daniel Jenny-Squeder, libéral pur et dur, défenseur de la liberté du commerce et de l'industrie et adversaire déclaré des CCT, critique des caisses de compensation, côtoie Jean Cagianut, président de la SSE, partisan de longue date du corporatisme, de l'ordre professionnel et des CCT, voire de l'ordre professionnel. Autre exemple de la fonction de l'UCAPS pour désamorcer les conflits : des divergences sérieuses existent entre les producteurs de ciment, représentés par Ernst Martz, et les représentants de la SSE au sein de l'appareil de guerre⁴³⁸. S'ils sont en désaccord sur l'approvisionnement et les prix, ils siègent cependant ensemble dans l'UCAPS.

On voit donc, à la lumière des pages précédentes, que l'Union centrale connaît un clair renforcement dans le contexte de l'économie de guerre. C'est dans ce contexte que le processus menant à l'adoption des APG induit un renforcement significatif de la logique d'influence de l'UCAPS – elle parvient à imposer son projet – qui se traduit par un renforcement équivalent de sa logique des membres, avec le rassemblement au sein de l'Union centrale de nouveaux milieux et le développement de ses relations avec l'administration fédérale. Les caisses de compensation jouent un rôle plus spécifique dans le renforcement des associations de branches, qui créent les caisses. Pour présenter ce rôle, il est utile de revenir à l'exposition que fait Otto Steinmann des avantages de son projet en automne 1939. Le secrétaire patronal, qui devait convaincre ses collègues de l'UCAPS de l'intérêt qu'ils auraient à organiser les caisses de compensation, expliquait que son projet comportait les cinq atouts suivants, qui ne sont pas sans rappeler les projets de la SSE, de l'UIM et de l'ASM dans les années 1930 :

«Le versement des allocations reste aux mains des employeurs et s'opère donc de manière confidentielle. L'employeur maintient ainsi un lien constant avec les familles de ses employés.»

⁴³⁷ D'après un procès-verbal de la direction de la SSE, alors qu'il dirige l'OFIAMT, Renggli se montre très réceptif aux intérêts patronaux. Voir ASSE, Zentralleitung 27 février 1940, p. 4.

⁴³⁸ La SSE critique vertement le fait qu'un industriel du ciment ait été nommé à la tête de la section pour le matériel de construction de l'Office de guerre : ASSE, Zentralleitung 12 août 1942, p. 10.

Les entreprises ne seront pas instruites ni contrôlées par une administration publique, mais par leurs propres associations.

L'ensemble des employeurs et des employés assumera la moitié des coûts, l'État assumant l'autre moitié. Les employeurs payant des indemnités élevées et les employés qui perçoivent des indemnités élevées seront chargés d'autant.

Cette réglementation garantit une utilisation plus adéquate et homogène des moyens en comparaison d'un paiement par les communes.

Les employés économes qui ont épargné de l'argent ne sont pas privés de prestations. Il ne s'agit pas d'une aide d'urgence, avec un arrière-goût d'assistance aux pauvres.»⁴³⁹

Le secrétaire patronal estimait donc que cinq grands avantages se distinguaient. Il soulignait d'abord que le fait de payer les soldats dans l'entreprise (la première compensation) comportait de grands bénéfices, comme la discrétion et le renforcement de la « communauté d'entreprise » (*Betriebsgemeinschaft*, soit le lien du travailleur et de son patron). Deuxièmement, les associations patronales organiseraient elles-mêmes les caisses, en minimisant d'autant l'influence des syndicats et celle de l'administration fédérale. Troisièmement, le secrétaire patronal soulignait que le financement des APG était favorable. Un aspect qui n'apparaît pas dans la citation, mais est évoqué en filigrane, est l'inclusion des fonctionnaires fédéraux, qui sont de gros contributeurs au système. Steinmann estime également que l'organisation par les patrons garantit une utilisation rationnelle des moyens. Enfin, les indemnités n'étaient pas conditionnées à un état de pauvreté et ne désavantageaient pas les travailleurs au bénéfice d'économie, qui étaient considérés comme importants pour la stabilité sociale. Ces cinq points mentionnent des avantages pour les membres de l'UCAPS plus que pour l'association elle-même. Dans les deux sous-sections suivantes, je me concentre donc sur le rôle des caisses de compensation pour les associations qui les créent. J'aborde d'abord le rôle des caisses dans le cadre de la logique d'influence. Je traite ensuite des avantages qu'ont représentés les caisses du point de vue de la logique des membres.

5.3.2. Les caisses dans la logique d'influence des associations patronales

Le grand avantage qu'amènent les caisses du point de vue patronal consiste à prévenir l'extension de l'administration publique. Outre l'aspect idéologique, une dimension importante pour les patrons est la volonté de préserver le secret des activités des entreprises. Attinger identifie clairement cette préoccupation quand il écrit que l'existence des caisses patronales représente, pour l'employeur, « *l'avantage de ne pas mettre un tiers de plus au courant de ses affaires* » (Attinger, 1946: 113). Les données qui sont transmises aux caisses, au premier rang desquelles les montants

⁴³⁹ AUCAPS, Ausschuss n° 127, 26 septembre 1939, p. 112-113. Traduit de l'allemand.

des salaires, sont ainsi une information sensible que les associations patronales ne voulaient pas voir transmise à l'État (1946: 147-149). Empêcher la collecte d'informations par des tiers est ainsi une raison majeure qui pousse les associations patronales à fonder elles-mêmes les caisses de compensation. Cette volonté découle de l'idée qu'exprime Otto Steinmann dans un rapport confidentiel, idée selon laquelle les statistiques sont «*une arme*»⁴⁴⁰. Les patrons vont alors agir pour faire en sorte que la mise en place des APG ne puisse pas constituer un prétexte à la divulgation du montant des salaires à l'administration ou aux syndicats.

La discrétion que préconisent les patrons joue également un rôle vis-à-vis du fisc. La crainte était en effet grande – chez les patrons mais aussi parmi les employés – qu'une administration centralisée n'en vienne à fournir des informations au fisc⁴⁴¹. Organiser les caisses dans les associations était une réponse à cette crainte. Rappelons qu'en 1936 encore, l'UCAPS organisait une réunion pour s'opposer à l'idée d'obliger les patrons à établir des certificats de salaire, dont la divulgation était considérée comme le début de la fin du secret bancaire⁴⁴² ! L'organisation des caisses par les associations patronales permettait également de maintenir les fonctionnaires fédéraux à distance des entreprises, par exemple du point de vue des contrôles, qui, comme on l'a vu, devaient être faits par les caisses elles-mêmes.

Cet aspect ne résume cependant pas à lui seul l'utilité des caisses patronales du point de vue de la logique d'influence. Une autre dimension est le fait que la gestion des caisses permet aux associations patronales d'influencer le financement des APG. Sébastien Guex et Brigitte Studer relèvent que la part des salariés dans les dépenses sociales en Suisse est particulièrement élevée (Guex et Studer, 2002: 206). Ils notent qu'«*en simplifiant à l'extrême, tout se passe comme si l'État social helvétique reposait moins qu'ailleurs sur les employeurs, [...] et davantage sur la masse des salariés-es*» (2002: 207-8). Les caisses de compensation sont une des explications de ce phénomène. Comme on l'a vu, le financement des APG est un enjeu disputé. Alors que les projets de l'OFIAMT voulaient mettre le gros de la charge sur les employeurs, les projets patronaux visaient à la déplacer sur les travailleurs et l'État. Le grand avantage des caisses de compensation de ce point de vue est de permettre la collecte puis l'utilisation des contributions des travailleurs eux-mêmes pour financer une politique

⁴⁴⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 145, 28 août 1942, annexe à l'Ausschuss. Le rapport annuel de l'UCAPS note en 1925 que même si «*certaines statistiques peuvent rendre des services d'ordre pratique dans la vie économique, [elles] donnent lieu parfois à des comparaisons injustes et provoquent des revendications déplacées*», raison pour laquelle l'UCAPS s'oppose au développement d'un appareil statistique important. Voir Rapport annuel UCAPS 1925, p. 37. Depuis la fondation de l'Office fédéral du travail en 1921, la Confédération dispose du droit d'interroger les entreprises dans le but d'établir des statistiques, notamment de salaires. À la création de cet office, la Confédération envisage de mettre sur pied une statistique générale des salaires, mais l'UCAPS s'y oppose et organise certaines enquêtes pour empêcher que la Confédération ne fasse usage de cet article. Voir AUCAPS, Ausschuss n° 62, 16 septembre 1926, p. 94. Sur ces questions, voir (GUEX et SCHAUFELBUEHL, 2011).

⁴⁴¹ AUCAPS, Ausschuss n° 129, 15 janvier 1940, p. 6.

⁴⁴² AUCAPS, Ausschuss n° 103, 19 mai 1936.

que l'OFIAMT avait voulu mettre entièrement à la charge des patrons, et que d'autres, par exemple à l'USS, voulaient financer par le budget général de la Confédération ou par une taxe sur la fortune. Le financement paritaire des assurances sociales par des cotisations salariales a été qualifié de «fiction» par les historiens Jean-Pierre Tabin et Carola Togni (2013: 100-101), dans la mesure où *in fine* l'entier de la cotisation est prélevé sur les salaires. Jean Cagianut argumente dans le même sens quand il explique que la cotisation patronale pourrait simplement être reportée sur les prix⁴⁴³.

De ce point de vue, il est crucial de constater que l'introduction des APG, n'a pas constitué une charge pour les entreprises industrielles, mais un soulagement! Ainsi, comme le note un courrier confidentiel de la firme argovienne BBC au VSM du 30 mai 1940, l'introduction des caisses de compensation «a engendré une nette baisse de leurs prestations envers le personnel mobilisé»⁴⁴⁴. Les derniers mois de 1939, avant que les APG ne soient entrées en vigueur, avaient en effet coûté beaucoup plus aux entreprises que les 2% prélevés à partir de 1940. Le paiement volontaire d'une partie des salaires en octobre et novembre 1939 avait ainsi représenté, en moyenne, 9,7% des salaires des travailleurs et 17,5% de celui des employés pour les patrons membres de l'ASM⁴⁴⁵. Il ressort de ces chiffres que, pour les patrons des machines en tout cas, l'obligation légale induite par les APG est *moins lourde* que l'aide non obligatoire en vigueur jusqu'en janvier. Les APG sont donc une solution avantageuse pour le patronat, ce qui ne devrait pas surprendre outre mesure sachant que leur mode de financement avait été proposé par Otto Steinmann. À cet enjeu très important s'ajoute la question délicate de la participation de la Confédération: cette dernière participe à hauteur de 50%, et c'est elle qui couvre les éventuels déficits. De plus, les fonctionnaires contribuent au système – leurs contributions sont communalisées avec celles de l'économie privée –, ce qui les place sur pied d'égalité avec les salariés du secteur privé. On peut d'ailleurs noter que cet aspect n'était pas prévu dans le premier projet de l'OFIAMT et qu'il a été obtenu par les patrons après négociations. Oskar Frey, de l'ASM, estime ainsi que la participation des fonctionnaires est une condition *sine qua non* pour que le patronat accepte la mise en place des APG⁴⁴⁶. Ces aspects sont mentionnés dans le point 3 de la liste d'avantages dressée par Steinmann. Le financement des APG est donc très favorable aux patrons, comme le laissait entendre la presse de gauche que nous avons examinée plus haut.

C'est pourtant au nom de la contribution patronale de 2% que les patrons obtiennent d'organiser les caisses. On peut ainsi constater que la question du financement est liée de manière systématique à celle de l'organisation: si nous devons payer, disent les patrons, nous voulons organiser cette politique nous-mêmes! On verra que par la suite, l'argument est inversé de la façon suivante: puisque nous organisons cette

⁴⁴³ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 18.

⁴⁴⁴ AASM, «BBC, Baden 1906-1963», lettre de la BBC au secrétariat du VSM du 30 mai 1940, «Preispolitik im Inland», p. 3. Traduit de l'allemand.

⁴⁴⁵ AASM, Ausschuss n° 158, 18 octobre 1939, p. 4.

⁴⁴⁶ AASM, Ausschuss n° 158, 18 octobre 1939, p. 8.

politique, disent à nouveau les patrons, pas question de nous charger outre mesure au niveau du financement ! Au moment de la mise en place des APG, malgré la faible mise à contribution des patrons, les associations patronales obtiennent d'organiser les caisses en contrepartie de la contribution qu'ils versent, Otto Steinmann parlant de la contribution patronale comme d'une « *contrepartie de la participation à la mise en œuvre* » (« *Gegenleistung für die Mitwirkung bei der Durchführung* »)⁴⁴⁷. En novembre 1939, les trois associations faïtières du patronat expliquent, dans une lettre à Hermann Obrecht, que le patronat s'est déclaré prêt à assumer une partie des frais, mais uniquement dans le cas où la gestion de l'aide aux militaires lui serait confiée⁴⁴⁸. Otto Steinmann estime également, quand il présente son projet lors d'une séance du Vorort, que le patronat devrait se montrer prêt à assumer les coûts de cette nouvelle politique sociale s'il obtient que le système soit placé sous son contrôle. Le secrétaire patronal explique :

*«L'aide aux militaires est en principe une question de défense nationale et devrait donc être à la charge de la société dans son ensemble. Une participation des employeurs ne pouvait être envisagée qu'à la condition qu'elle permette de placer le système entre les mains du patronat» («Eine Mitbeteiligung der Arbeitgeber konnte ins Auge gefasst werden, wenn erreicht werden konnte, dass dadurch die ganze Sache in die Hände der Arbeitgeberschaft gelangt»)*⁴⁴⁹.

Hans Sulzer, président du Vorort, ajoute quant à lui que les patrons ont intérêt à accepter de contribuer au régime pour se ménager « *un droit de regard* »⁴⁵⁰, acquis grâce aux caisses de compensation.

Le financement des caisses est une étape importante du point de vue de la distribution des revenus en Suisse. En réalité, plus que d'un échange – comme le laissent entendre les citations de Steinmann et de Sulzer ci-dessus –, il s'agit d'une victoire des associations patronales sur les deux tableaux : celui de l'organisation et celui du financement. Les caisses de compensation devaient donc permettre aux patrons de conserver les APG « *entre leurs mains* » comme le mentionne la citation de Steinmann. Mais elles ne servaient pas uniquement la logique d'influence des associations patronales. Elles permettaient aussi de renforcer leur logique des membres.

5.3.3. Les caisses dans la logique des membres des associations patronales

Les caisses de compensation ont considérablement renforcé la logique des membres des associations patronales. Pour une association, organiser une caisse implique un grand développement institutionnel, en termes de personnel et de surface financière,

⁴⁴⁷ AUCAPS, Vorstand n° 112, 19 octobre 1939, p. 44.

⁴⁴⁸ AF, E_7001(B)_1000/1060, volume 544, lettre de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM à Hermann Obrecht, 10 novembre 1939, p. 2.

⁴⁴⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 2.

⁴⁵⁰ AASM, Ausschuss n° 157, 22 septembre 1939, p. 5.

mais aussi en termes de relation aux membres. Trois dimensions peuvent être soulignées quant au rôle des caisses de compensation dans la logique des membres : les caisses ont contribué à grouper les associations patronales, à faire adhérer les entreprises aux associations et à augmenter leur autorité sur les entreprises. Attinger note que les caisses ont permis un renforcement des associations patronales du point de vue de la « *cohésion des membres* » (1946 : 142). Il explique que le lien direct et régulier qui s'établit entre la caisse et les entreprises membres donne une nouvelle autorité aux associations. De plus, l'association patronale a l'occasion de rester en contact très étroit avec ses affiliés en leur fournissant ce service et en opérant sur eux un contrôle muni de l'autorité de l'État. Les caisses réalisent ainsi en partie les objectifs corporatistes de renforcement de l'autorité des associations patronales (1946 : 143-146). Dans les arts et métiers tout particulièrement, les caisses sont de plus perçues comme un moyen de limiter la concurrence entre les entreprises et de forcer les dissidents à s'affilier⁴⁵¹. Un membre du Vorstand de l'USAM déclare ainsi *a posteriori* : « *Nous avons créé les caisses patronales pour attirer les entreprises dissidentes [vers les associations].* »⁴⁵² C'est le cas de la SSE, qui voit les entreprises arriver en nombre⁴⁵³. En février 1940, la SSE note que les entreprises essaient de s'affilier en masse à sa caisse et à l'association, et que plusieurs associations patronales relativement petites y affilient tous leurs membres en bloc.

On voit aussi ce phénomène avec l'exemple de l'ASM. Pour éviter de devoir s'affilier aux caisses cantonales (et s'exposer, selon les patrons, au risque d'être contrôlé par l'administration), les patrons s'affilient en masse à la caisse de l'ASM. Hermann Dolde estime à pas moins de 250 le nombre de firmes non membres de l'ASM qui ont adhéré à la caisse de compensation en 1940. La caisse de l'ASM accueille en outre collectivement les membres de quelques associations locales et ceux du Verein schweiz. Zentralheizungsindustrieller⁴⁵⁴. Comme on le voit sur le graphique 4, le nombre de membres de l'ASM augmente très fortement au cours de la guerre. On constate également le très grand nombre d'entreprises attirées, par le biais de la caisse, vers l'organisation patronale. Certes, elles n'adhèrent pas toutes. Cependant, elles sont désormais en contact avec l'ASM à travers la caisse. Je reviendrai sur l'évolution ultérieure dans les chapitres suivants.

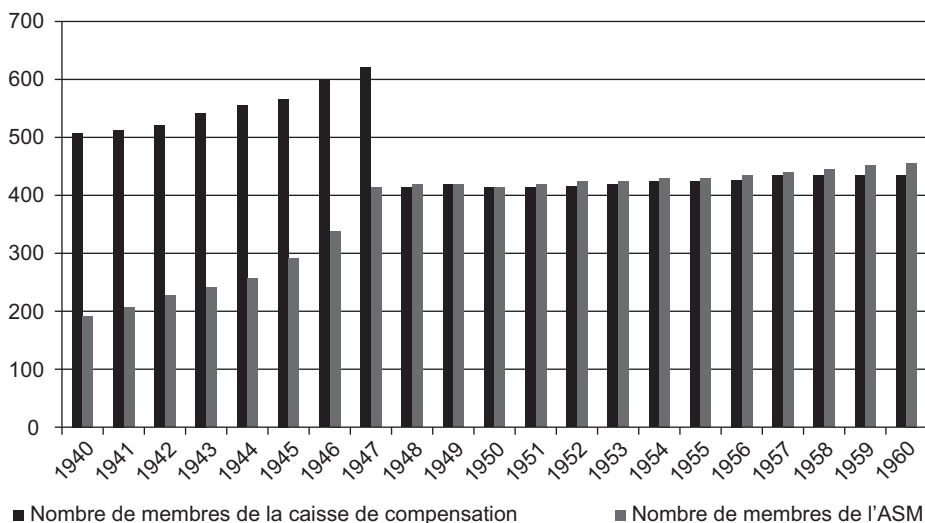
⁴⁵¹ Voir les discussions dans AUSAM, « Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942 », Protokoll du 9 décembre 1939, p. 13, ainsi que du 19 avril 1940, p. 10.

⁴⁵² AUSAM, Vorstand 14 décembre 1954, p. 10. Traduit de l'allemand. Hans GERSTER parle à propos des entreprises dissidentes de « *second opposant des organisations patronales, en plus des travailleurs* » (1921 : 149). Il rappelle en effet que, lors de périodes de conflits, le fait de rester en marge de l'organisation peut permettre aux entreprises dissidentes de réaliser de très bonnes affaires, et que ce positionnement est donc tentant. De ce point de vue, il faut différencier les situations. Dans l'horlogerie par exemple, où les mêmes organisations sont à la fois cartel et association patronale, la nécessité pour les firmes de participer au cartel (et le boycott consécutif à la position d'*outsider*) suffit en règle générale à assurer que les firmes adhèrent à l'organisation (GERSTER, 1921 : 150).

⁴⁵³ ASSE, Zentraleitung 19 janvier 1940, p. 12, et 27 février 1940, p. 12.

⁴⁵⁴ AASM, Ausschuss n° 161, 19 janvier 1940, p. 9.

Graphique 4 : Nombre d'entreprises membres de la caisse de compensation et de l'ASM (1940-1960)



Source : Rapport annuel ASM 1940-1960.

Ce qui ne vient pas à la connaissance de l'État arrive cependant à celle de l'association patronale. Il est piquant de constater que les associations elles-mêmes font usage des informations récoltées par l'intermédiaire des caisses. Il n'était ainsi pas du tout évident pour elles, avant qu'elles ne gèrent les caisses de compensation, de connaître les salaires que payaient leurs membres ! Pour le secrétaire du Vereinigung des schweizer. Import- und Grosshandels, l'association faitière des associations de grossistes et d'importateurs, un des principaux arguments pour justifier la création d'une caisse de compensation est d'avoir, pour une fois, une image fidèle du nombre d'employés et de l'ensemble de la masse salariale. Le secrétaire patronal note le grand intérêt de disposer de ces chiffres, alors que ces informations manquent cruellement à l'occasion des négociations avec les autorités et l'administration⁴⁵⁵. Grâce à sa caisse, la SSE obtient aussi des informations sur les salaires qu'elle n'avait jamais réussi à obtenir jusque-là⁴⁵⁶.

Les caisses permettent soudainement de bénéficier d'un instrument pour contrôler les salaires versés par chacun des membres et de les comparer avec les sommes des salaires déclarées par les membres, ce qui représente un saut important pour la

⁴⁵⁵ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, CH SWA HS 421, Protokoll über die Sitzung der Vereinigung des schweizer. Import- und Grosshandels, 16 janvier 1940, p. 2. Merci à Rémi Willemin de m'avoir mis ce document à disposition.

⁴⁵⁶ ASSE, Zentralleitung 11 avril 1944, p. 7.

conduite d'une politique salariale commune, qui se basait jusque-là sur la parole du patron vis-à-vis de ses collègues. Les sommes qui viennent à la connaissance des caisses sont aussi utilisées pour comparer les sommes réelles des salaires à ce que les firmes déclarent pour payer leur cotisation à l'association. La SSE repère par ce biais une différence entre salaires déclarés pour la cotisation et cotisations à la caisse de compensation⁴⁵⁷. Les différences entre salaires déclarés et salaires réels sont telles que l'Association des négociants en textile adopte non plus des sommes déclaratives comme base de la cotisation à l'association, mais la somme « contrôlée » de la caisse⁴⁵⁸ ! Cela dit, les associations agissent de manière non officielle, car les informations des caisses devraient, selon l'arrêté de décembre 1939, ne pas arriver à la connaissance des associations⁴⁵⁹.

En plus de faire adhérer les membres, ce service permet également d'effectuer sur eux un contrôle plus poussé. Ce sont en effet les caisses qui sont responsables de la bonne application des assurances par leurs membres et elles mènent donc les contrôles dans les entreprises. Ces contrôles créent un rapport d'autorité nouveau entre les membres et leur association. Au cours des premières années de fonctionnement du régime, c'est souvent le directeur de la caisse qui procède lui-même au contrôle dans l'entreprise. Comme le directeur de la caisse est en lien direct avec l'association patronale, il s'agit d'un pouvoir nouveau pour l'association patronale elle-même. Selon Attinger, « *certaines firmes ne voient pas avec plaisir, à l'occasion du contrôle des membres, un fonctionnaire de l'association professionnelle prendre connaissance de tous ses documents* » (Attinger, 1946 : 98)⁴⁶⁰. La Fédération vaudoise des entrepreneurs illustre ce phénomène. Elle utilise ainsi ses caisses (allocations militaires, jours fériés, vacances, allocations familiales) pour faire adhérer des membres mais surtout pour les contrôler. Comme le note un procès-verbal de l'association, les entreprises affiliées aux caisses « *étaient alors régulièrement contrôlées par le Service de compensation de la Fédération, ce qui permettait ainsi de s'assurer qu'elles étaient bien assujetties aux mêmes charges que leurs collègues organisés* »⁴⁶¹. Un autre document relève que pour s'assurer que les charges payées par les entrepreneurs dissidents étaient les mêmes que celles des entreprises organisées, l'affiliation aux institutions est « *un moyen de contrôle*

⁴⁵⁷ ASSE, Zentralleitung 28 juin 1941, p. 10-11.

⁴⁵⁸ Voir les déclarations de Peter Vieli dans AUCAPS, Ausschuss n° 163, 20 février 1946, p. 11, ainsi que Vorstand n° 131, 3 mai 1946.

⁴⁵⁹ ASSE, V.8.1.1 « LEO / VEO überführung in AHV », « Bericht betr. Auswirkung der der Ausgleichskasse des Schweiz. Baumeister-Verbandes bekannt gewordenen Lohnsummen der angeschlossenen Betriebe für Zwecke des Trägerverbandes », 19 juin 1946.

⁴⁶⁰ Dans le cas de la caisse de la SSE, on assiste même à des vellétés de créations de caisses dissidentes, car « *les gypsiers – peintres du canton de Zurich – [...] ont demandé la fondation de caisses de compensation séparées pour éviter de fournir de renseignements administratifs et financiers trop détaillés à l'association patronale centrale* ». ATTINGER (1946 : note 425, p. 96).

⁴⁶¹ ASSE, V.9.5.8 « Finanzergebnisse », « Extrait du procès-verbal de la séance du conseil d'administration de la Fédération vaudoise des entrepreneurs du lundi 20 octobre 1947 à 8 heures, au local de la FVB », sans locuteur précis.

très utile»⁴⁶². Ce type d'utilisation des caisses semble avoir été particulièrement important dans la construction, mais les caisses ont permis à toutes les associations de développer un meilleur contrôle sur leurs membres.

Pour profiter de ces avantages, il faut cependant pouvoir fonder une caisse, ce qui ne fut pas le cas de toutes les associations. Il convient donc de se demander quelles associations en ont eu la possibilité et selon quels critères les décisions ont été prises. Pour Attinger, les caisses de compensation ont permis une «concentration» au sein des différentes associations patronales de branches. Comme on l'a vu, un nombre limité de caisses ont été créées et cela a concentré le pouvoir dans un nombre réduit d'associations. Ce regroupement de secteurs entiers au sein d'une même caisse a eu selon lui pour conséquence un «*groupement plus étroit des associations annexes autour de l'association principale*» (Attinger, 1946: 140). Et plus loin «*dans la mesure où ces caisses ont favorisé le développement et le renforcement du groupement considéré, les grandes associations nationales ont donc été plus avantagées que les petites*» (1946: 140-141). Malgré mes recherches aux Archives fédérales, je ne suis pas parvenu à trouver les dossiers d'archives qui permettent d'éclairer ces choix. J'en suis donc réduit à procéder de manière indirecte. Attinger explique que 146 demandes ont été présentées par des associations ou des groupes d'associations en 1940 pour la fondation d'une caisse APG. 67 caisses seulement ont reçu une autorisation du Département fédéral de l'économie publique en janvier, puis une de plus pour appliquer l'aide aux indépendants. Les raisons, selon Attinger, qui expliquaient le choix du Département tenaient d'une part à la solidité financière de l'association et, d'autre part, à la volonté qu'une seule association par branche fonde une caisse (1946: 139-140). Selon ces critères, les associations régionales qui voulaient créer une caisse ont été renvoyées aux cantons pour mettre en place des agences des caisses cantonales – caisses dites autonomes (voir section 5.2). Une préoccupation des associations faitières et de la Confédération était de limiter le nombre de caisses de compensation. Un nombre restreint amenait deux avantages décisifs. D'une part, il donnait de meilleures garanties de bonne application du système. La confiance était bien sûr plus grande envers les associations importantes telles que l'ASM et la SSE que vis-à-vis des petites organisations disposant à peine d'un secrétariat. D'autre part, limiter le nombre de caisses permettait de rassembler les différentes associations proches au sein d'une association plus centralisée; idéalement une seule par branche. De ce point de vue, cette concentration servait les objectifs des associations faitières qui voulaient grouper le patronat dans un nombre réduit d'associations. Dans une circulaire de décembre 1939, l'USCI et l'UCAPS proposent que leurs membres se regroupent de façon à fonder vingt-cinq caisses en tout et pour tout. La circulaire incitait les associations à fonder des caisses «*de façon à ne pas confier de nouvelles*

⁴⁶² ASSE, V.9.5.8 «Finanzergbenisse» «Extrait du procès-verbal de la réunion n° 6 du comité de direction de la Fédération vaudoise des entrepreneurs du samedi 24 avril [1948] à 8 heures, au local de la FVB», sans locuteur précis.

tâches à l'administration cantonale, c'est-à-dire à l'État», mais insistait dans le même temps pour que «le nombre de caisses ne soit pas trop élevé»⁴⁶³. Le plan des associations faïtières, relativement bien appliqué par les associations, faisait fonder au VATI une caisse pour sept associations, à l'ASM une pour cinq associations, au Vereinigung des Schweizer. Import- und Grosshandels une pour sept associations.

Si c'est l'OFIAMT qui autorise la création des caisses, les associations faïtières participent également à la prise de décisions quant à l'acceptation ou au refus. Comme le relate un ancien fonctionnaire de l'OFIAMT, «*ce fut un travail fort long d'approuver les règlements des caisses de compensation professionnelles*»⁴⁶⁴. À défaut de sources directes provenant de l'administration, le récit que fait Otto Steinmann face au Vorstand de l'UCAPS en janvier 1940 est intéressant :

«De nombreuses associations se sont annoncées auprès de l'OFIAMT dans le but de fonder une caisse de compensation. Ces inscriptions ont été validées récemment dans une séance réunissant le directeur de l'OFIAMT et des représentants des associations faïtières. Toutes les associations régionales ont été renvoyées auprès des cantons puisque leurs caisses doivent dépendre des compétences cantonales.»⁴⁶⁵

Si le nombre de caisses, surtout dans les arts et métiers, est finalement plus élevé que prévu, les associations faïtières sont cependant parvenues à en limiter le nombre. Cela a permis de renforcer spécifiquement les plus grandes associations au sein de chaque branche, particulièrement celles qui étaient en charge des relations de travail. Dans toutes les branches où une *employers' association* côtoyait une *trade association*, la première a organisé la caisse de compensation, lui faisant bénéficier des nombreux avantages qu'une caisse fournissait. Ces autorisations ou ces refus de création de caisses renforcent le pouvoir de l'UCAPS sur les associations de branches et locales du patronat. Pour la première fois, Steinmann peut s'appuyer sur les pouvoirs de l'État pour influencer les associations membres. Il se voit en position, à travers les demandes d'autorisation de création de caisse, de reconnaître quelle association est la principale du secteur. Nul doute que cette situation constitue une opportunité d'organiser le mouvement patronal. Cette utilisation par les patrons des pouvoirs de l'État pour mettre de l'ordre dans leurs rangs illustre le rapport ambigu qui se met en place avec l'État, et particulièrement avec l'OFIAMT.

Ce service nouveau que sont les caisses de compensation est utilisé pour faire adhérer les entreprises. La concurrence que se livrent les caisses en est la preuve.

⁴⁶³ AUCAPS, Circulaire n° 442, 22 décembre 1939, p. 3-4.

⁴⁶⁴ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 3, mars 1950, «Souvenirs des débuts du soutien des militaires», p. 100. L'article est écrit par Giovanni Vasella. Après avoir collaboré à la mise en place des APG, celui-ci passe le reste de sa carrière dans le domaine des allocations familiales. Pour le parcours de Vasella, voir la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 8/9, août-septembre 1977, «M. Giovanni Vasella prend sa retraite», p. 370-372.

⁴⁶⁵ AUCAPS, Vorstand n° 113, 31 janvier 1940, p. 57. Traduit de l'allemand.

L'affiliation aux caisses est arbitrée par l'OFIAMT, même si les associations faïtières prennent un rôle extrêmement important dans la gestion des conflits d'affiliation. Les chapitres suivants seront l'occasion d'examiner plus en détail les nombreux aspects de la concurrence entre les caisses. Ils seront aussi l'occasion d'examiner pourquoi les entreprises s'affilient aux caisses patronales. Une des raisons principales réside dans le fait qu'elles sont moins chères que les caisses cantonales, ce que j'ai signalé au chapitre 2, et que j'examinerai dans les sections 6.1. et 7.3. On verra que la concurrence entre les caisses privées et publiques est exacerbée par les différences des frais de gestion que les caisses collectent pour leur fonctionnement. En février 1940, les frais de gestion se situaient en moyenne à 1,46 % dans les caisses cantonales alors qu'ils étaient de 0,64 % dans les caisses industrielles (Attinger, 1946: 105). Un patron avait donc un intérêt matériel à s'affilier à une caisse patronale industrielle. Pour les associations patronales, il s'agissait de grouper les entreprises les plus importantes, celles qui permettraient à la caisse de faire baisser ses frais de fonctionnement. Ce motif apparaît clairement quand on songe au fait que les associations avaient la possibilité, par l'arrêté de décembre 1939, de demander que tous les membres d'une branche soient obligés de s'affilier à la caisse jusqu'en avril 1940, ce qu'aucune association n'a fait pour ne pas attirer de «*mauvais risques*»⁴⁶⁶.

5.4. LE PATRONAT DES ARTS ET MÉTIERS ET L'EXTENSION DES APG AUX INDÉPENDANTS

Quand on parle d'APG, on assimile en général le régime perte de salaire prévu par l'arrêté du 20 décembre 1939 et le régime perte de gain prévu par celui du 14 juin 1940. Cela est justifié du point de vue des caisses de compensation car les mêmes caisses appliquent les deux régimes. Elles ont été créées pour mettre en œuvre l'arrêté de décembre 1939 et ont ensuite appliqué celui de juin 1940. Dans le cadre de mon étude sur les caisses de compensation, il est donc moins central de traiter ce dernier dans le détail. Par contre, il est important de noter que si l'UCAPS a été de très loin la principale force d'influence sur l'arrêté de 20 décembre, c'est l'USAM qui joue ce rôle pour celui du 14 juin. Les personnalités qui, au sein de l'USAM, portent le projet, sont cependant August Schirmer et Jean Cagianut, tous les deux membres des comités de l'UCAPS. L'arrêté du 14 juin n'a de fait créé quasiment aucune caisse de compensation, et je ne l'ai pas étudié en soi. Les débats qui ont lieu dans l'USAM en disent cependant long sur le rôle des caisses de compensation pour les associations patronales et c'est ce point que j'ai étudié ici.

Revenons aux arrêtés du Conseil fédéral. Alors que les premiers projets de l'OFIAMT et des associations patronales jusqu'en octobre 1939 prévoyaient de régler dans le même arrêté le sort des salariés et celui des indépendants, ces deux

⁴⁶⁶ AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Verbandsausgleichskassen für die Lohn- und Verdienstersatzordnung, Plenarversammlung 21 avril 1942, p. 7.

catégories ont finalement fait l'objet de deux arrêtés différents, comme nous l'avons vu plus haut (Attinger, 1946: 53-57). Les quelques mois de décalage entre les deux arrêtés ont été la source d'un grand mécontentement dans les rangs de l'USAM⁴⁶⁷ et dans les milieux paysans. Ce décalage s'explique par les difficultés spécifiques liées aux indépendants, parmi lesquelles la grande hétérogénéité des groupes concernés (agriculteurs, professions libérales, propriétaires d'entreprises), le fait qu'il n'y ait pas de patron pour opérer la première compensation et payer les allocations ou encore le fait que les revenus des indépendants soient beaucoup plus difficiles à déterminer que ceux des salariés. Face à ces difficultés, la décision est prise dans les milieux patronaux et à l'OFIAMT de prévoir deux arrêtés différents: un pour les salariés, un pour les indépendants. Le régime perte de gain institué par l'arrêté de juin 1940 est issu d'une négociation intense entre l'USAM, l'USP et l'OFIAMT. L'UCAPS continue d'y jouer un certain rôle, notamment pour représenter les chefs d'entreprise dans le commerce, les industriels ou les entreprises de transport, qui sont des indépendants, mais elle n'y occupe pas une place aussi déterminante que dans le régime perte de salaire. La solution adoptée en juin 1940 constitue un compromis entre les intérêts des associations patronales, des cantons et des divers groupes d'indépendants. L'arrêté prévoit ainsi l'obligation de l'affiliation à une caisse pour l'artisanat, le commerce de détail et l'agriculture, mais est plus souple en ce qui concerne les professions libérales ou les patrons de l'industrie et du commerce de gros (Attinger, 1946: 56). Il est intéressant de constater que nombreux au sein de l'USAM étaient ceux qui pensaient que confier les caisses de compensation aux cantons n'était pas une si mauvaise idée.

L'USAM se déchire en effet entre une aile corporatiste qui voudrait faire organiser les caisses aux associations et une aile fédéraliste qui défend une solution par les cantons. Comme le souligne un membre de l'Ausschuss de l'UCAPS à propos de ces négociations: «*Le différend porte sur la question de savoir si la solution doit être trouvée au niveau des cantons ou dans le cadre des associations professionnelles.*»⁴⁶⁸ En d'autres termes, il s'agissait de trancher la question de savoir qui, des cantons ou des associations, devait organiser les caisses de compensation pour indépendants. Nous avons déjà noté la vigueur de ces courants fédéralistes au sein de l'UCAPS, notamment à travers les deux représentants romands Charles Tzaut et Emmanuel Dubochet⁴⁶⁹. Ces courants sont cependant beaucoup plus forts au sein de l'USAM, dans laquelle l'aile fédéraliste est incarnée par le conseiller d'État Alphons Iten (qui avait cosigné la motion de Georg Willi en 1936), et les membres du comité Rudolf Böppli et Albert Maire, alors que Schirmer et Cagianut sont les tenants les plus en vue de l'aile corporatiste (Angst, 1992: 187-188).

⁴⁶⁷ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939.

⁴⁶⁸ AUCAPS, Ausschuss n° 163, 29 avril 1940, p. 9-10. Traduit de l'allemand.

⁴⁶⁹ AUCAPS, Ausschuss n° 130, 15 avril 1940, p. 20-21.

Malgré la force des tenants du fédéralisme, les représentants de l'aile industrielle parviennent, dans un premier temps, à imposer une proposition consistant à laisser chaque métier, par l'intermédiaire de son association patronale, régler la question du salaire aux indépendants mobilisés dans ses rangs, en donnant à l'association la possibilité juridique de déclarer ses décisions contraignantes⁴⁷⁰. Ces très larges compétences que l'USAM voulait donner aux associations en termes de niveau des rentes et des contributions se sont cependant heurtées à l'opposition des cantons. Certains cantons, notamment Bâle-Ville, Zurich et Saint-Gall, s'opposant à ce que des rentes très hétérogènes soient versées sur un même territoire cantonal en fonction du secteur économique. Une série de difficultés se posaient en effet. Elles sont de trois ordres.

Première difficulté : comment mettre sous un seul régime des patrons de l'industrie, des personnes actives dans le commerce de gros, des indépendants, des agriculteurs et des praticiens de professions libérales ? Il s'est avéré très compliqué, pour ces catégories très différentes les unes des autres, de trouver une solution commune. L'industrie et le commerce de gros s'opposent par exemple au projet de l'USAM de laisser les associations édicter des règles propres au moyen de l'AVE (Attinger, 1946 : 55). Face à ces refus, il a été question au tournant de l'hiver 1940 de mettre au point un système qui ne rendrait l'affiliation à une caisse obligatoire que pour les artisans. Ce système déplaisait cependant aux cantons, qui n'y avaient aucun rôle. Une solution a été trouvée en mars 1940 par la distinction entre industrie, commerce de gros et entreprises de transport, d'une part, et artisanat, paysannerie et commerce de détail d'autre part. Alors que pour le premier groupe l'obligation de s'affilier était relative, le second groupe était forcé de s'affilier à une caisse de compensation (1946 : 56).

Deuxième difficulté : compte tenu du peu de statistiques disponibles en matière de salaires, les incertitudes sur les revenus des indépendants posaient un sérieux problème de prévisibilité. Otto Steinmann estime ainsi en octobre 1939 que si l'on voulait fixer les allocations en pourcentage des salaires, on ne pourrait, faute d'information, que faire une estimation « à l'aveugle »⁴⁷¹. Dans les arts et métiers, encore plus que pour les caisses des salariés, demeurait un vrai intérêt à conserver le secret du montant des gains vis-à-vis du fisc. La possibilité, par le biais des APG, d'une immixtion de l'État était là aussi vue avec crainte. La manière de financer l'assurance perte de gain découle pour partie de cette volonté de maintenir l'État à distance des comptes des entreprises. La proposition de l'USAM – qui s'impose dans l'arrêté du Conseil fédéral – consistait à fixer une cotisation individuelle fixe (indépendante du revenu), qui aurait été complétée par une seconde partie de contribution proportionnelle au montant des salaires versés par l'entreprise (si l'entreprise avait des salariés), pour

⁴⁷⁰ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 19 avril 1940, p. 15.

⁴⁷¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 21 octobre 1939, p. 10.

obtenir que les grandes entreprises contribuent plus que les petites⁴⁷². Avant tout, cependant, la cotisation fixe permettait de limiter les informations transmises aux caisses, et il s'agissait d'éviter que le fisc n'en vienne à disposer d'un instrument pour contrôler les revenus déclarés par les indépendants. Grâce à cette manière de faire, explique Schirmer, on évitera que le revenu des indépendants ne fasse l'objet d'une inscription dans les registres fiscaux⁴⁷³. Enfin, comme dans le cas des caisses pour salariés, organiser les caisses permet à l'USAM d'obtenir un financement favorable. Le président de l'USAM explique que les caisses ont un certain coût, mais très inférieur à celui qu'aurait eu un système organisé par l'État.

La troisième grande difficulté relative aux caisses de compensation pour indépendants était la faiblesse des associations des arts et métiers que beaucoup jugeaient incapables d'organiser la compensation. Notons d'abord que plus encore que pour les caisses APG, les associations des arts et métiers n'étaient pas du tout en mesure de mettre en place les caisses sans la force juridique de l'État. Le conseiller aux États Alphonse Iten note ainsi à la fin septembre 1939 lors d'une réunion de l'USAM «*qu'il est encore trop tôt pour confier des tâches aussi importantes aux associations professionnelles, qui sont encore trop faiblement organisées pour cela*»⁴⁷⁴. Une des dimensions du problème est financière. Fonder les caisses dans les associations impliquait en effet de faire transiter par les associations patronales des sommes d'une importance inédite. Pour donner un exemple, alors que le Schweiz Konditorenverband percevait à cette époque environ 55 000 francs suisses de cotisations par année, la gestion d'une caisse promettait de faire transiter entre 550 000 et 600 000 francs suisses. Dans la construction, qui disposait pourtant de l'association la mieux organisée et la plus forte des arts et métiers, la somme totale des cotisations annuelles représentait d'ordinaire en théorie 400 000 francs suisses par année⁴⁷⁵. De cette somme, la SSE ne parvenait cependant à percevoir qu'entre 60 et 70 %⁴⁷⁶. Pour les associations de l'artisanat, organiser une caisse de compensation qui allait faire transiter de telles sommes représentait une véritable difficulté, ne serait-ce que pour encaisser les cotisations. Le conseiller national Heinrich Sigerist, patron d'une entreprise de tannerie à Schaffhouse, président de l'Union suisse des marchands de cuir, estimait pour cette raison que les associations n'étaient pas aptes à organiser les caisses. Ce dernier jugeait que les associations avaient déjà trop de difficulté à collecter les cotisations et prophétisait qu'organiser les caisses pourrait exploser «*comme*

⁴⁷² AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 19 avril 1940, p. 6.

⁴⁷³ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 27.

⁴⁷⁴ AUSAM, Ausschuss 28 septembre 1939, p. 47. Traduit de l'allemand.

⁴⁷⁵ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 8.

⁴⁷⁶ En 1941, la part est de 70 %, et de 66 % en 1940. Voir ASSE, Zentraleitung 12 octobre 1942, p. 19.

de la dynamite»⁴⁷⁷ ! Selon lui, le seul moyen sûr pour percevoir les cotisations était de le faire par l'impôt.

Malgré ces difficultés, Cagianut et Schirmer parviennent à convaincre leurs collègues de soutenir l'utilisation des caisses de compensation patronales. Les avantages pour les associations qu'ils mettent en avant sont bien sûr les mêmes que ceux identifiés plus haut : coût, contrôle et influence. Ainsi, pour Schirmer : «*Il est dans le plus grand intérêt des associations professionnelles [...] que les arts et métiers collaborent dans ce domaine.*»⁴⁷⁸ L'argument de la *Selbstverwaltung der Wirtschaft* est notamment particulièrement porteur. Selon Schirmer, «*les grandes associations professionnelles ont l'occasion de montrer qu'elles sont elles aussi capables de se charger d'une tâche lourde et importante*»⁴⁷⁹. De plus, utilisant lui aussi un argument évoqué par Steinmann, Schirmer souligne qu'organiser les caisses permettra aux associations de se ménager un «*droit de regard*» sur le système⁴⁸⁰. Ces quelques remarques soulignent le rôle crucial que jouent Schirmer et Cagianut, les deux tenants de l'aile industrielle de l'USAM, dans le soutien des arts et métiers aux caisses. À travers eux, n'est-ce pas à nouveau, sinon l'UCAPS elle-même, au moins deux de ses promoteurs qui imposent les caisses patronales dans la grande association des arts et métiers ?

En conclusion de ce chapitre, on peut noter que les conséquences de la mise en place des APG pour les associations patronales ont été importantes. Comme on vient de le voir, les associations patronales ont bénéficié avec les caisses de compensation d'un développement institutionnel significatif. Les caisses ont également permis aux associations de mettre en avant leur utilité sociale et politique. L'USAM était déjà une association représentative et puissante avant les APG. Pour l'UCAPS, en revanche, les APG marquent un renforcement. L'association faïtière parvient pour la première fois à imposer un projet politique de très grande envergure, ce qui la renforce. Elle impose le système imaginé par les corporatistes et adapté par Otto Steinmann de caisses de compensation financées par des cotisations salariales. L'Union centrale parvient ainsi à éviter que, comme l'avait envisagé le Conseil fédéral, les employeurs ne se voient forcés à continuer à payer à leurs frais les salaires des mobilisés.

On constate, dans le cas de l'UCAPS, que le succès du point de vue de la logique d'influence – parvenir à mettre sur pied et imposer un projet – renforce en retour la logique des membres, concernant la discipline des affiliés, mais aussi le recrutement de nouveaux membres. Le contexte plus large de l'économie de guerre a pour effet de renforcer l'UCAPS tant vis-à-vis de ses membres que de l'État. L'association faïtière

⁴⁷⁷ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 11. Traduit de l'allemand.

⁴⁷⁸ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 30 septembre 1939, p. 4. Traduit de l'allemand.

⁴⁷⁹ AUSAM, «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen 1930-1942», Protokoll du 9 décembre 1939, p. 9. Traduit de l'allemand.

⁴⁸⁰ AUSAM, Ausschuss 8 décembre 1939, p. 63.

met ce contexte à profit pour centraliser le travail de lobbying rendu plus exclusif par les structures élitistes et autoritaires de l'économie de guerre. En retour, son influence politique grandissante lui permet d'attirer des milieux et des personnalités influentes. Les APG marquent de ce point de vue une étape importante. Le processus politique qui mène à leur adoption illustre un mouvement de centralisation dans l'association faïtière de la logique d'influence patronale dans les politiques sociales. Les caisses de compensation, outil marqué par le corporatisme, le fédéralisme et la forte décentralisation au niveau des branches entre 1929 et 1938 (voir chapitre 4), sont l'objet de cette centralisation. L'UCAPS et Steinmann parviennent à atténuer ces aspects pour formuler une synthèse des différents projets patronaux de l'entre-deux-guerres et imposer les caisses au cœur de l'État social. Autrement dit, les années 1938-1941 sont celles d'un passage. Elles font en effet le pont entre la période de l'entre-deux-guerres, caractérisée par les essais effectués au niveau des branches (machines, construction) ou des régions (Genève notamment), et la période de la Seconde Guerre mondiale, marquée par la centralisation des pouvoirs dans les associations faïtières : l'UCAPS, le Vorort et l'USAM.

L'UCAPS remplit un rôle de forum pour les questions patronales depuis sa fondation, notamment entre secteurs industriels (machines, textiles, chimie) et des arts et métiers (construction, métiers annexes de la construction comme les plombiers, serruriers). Alors que chacun de ces grands secteurs est organisé dans des associations différentes dans les questions économiques (USCI et USAM), l'UCAPS relie quant à elle ces deux mondes dans les questions sociales. Signe de l'importance de ce lien, à la mort de Jean Cagianut puis d'August Schirmer fin 1941, l'UCAPS se retrouve privée de contact avec l'USAM. Emil Fischer puis Paul Gysler sont intégrés sans délai dans les comités de l'Union centrale pour y remédier. Paul Gysler, le nouveau président de l'USAM, entre dans l'Ausschuss de l'UCAPS dès novembre 1943. Il y reprend ainsi le rôle d'intermédiaire qu'avait Jean Cagianut entre l'industrie et les arts et métiers en siégeant dans l'Ausschuss de l'UCAPS et de l'USAM. Ce lien fort entre arts et métiers et industrie est absolument central dans les débats de politique économique générale durant l'entre-deux-guerres puis à l'amorce de la guerre⁴⁸¹. Les caisses symbolisent la collaboration entre ces différentes tendances patronales : suggérée à l'origine au sein des milieux corporatistes proches de l'USAM, cette institution est centralisée puis imposée par l'UCAPS. Comme on l'a vu, à ce travail de centralisation s'ajoute celui d'« helvétisation » des caisses de compensation. Ainsi, en 1939, il n'y a plus la moindre mention à l'origine française des caisses. On souligne désormais plutôt les élans nationalistes et la soi-disant typicité helvétique des caisses de compensation (Leimgruber, 2008 : 142-144).

Lorsqu'on compare l'action patronale à celle des syndicats, une différence saute aux yeux. Alors que, du côté patronal, un travail d'unification aplanit les

⁴⁸¹ AUCAPS, Ausschuss n° 136, 17 janvier 1941, p. 82.

différences entre l'USAM, le Vorort et l'UCAPS, entre les secteurs et les différentes régions, le mouvement syndical demeure divisé selon les lignes de démarcation religieuses – l'USS et la Confédération des syndicats chrétiens ne collaborent que très marginalement –, mais aussi entre associations de travailleurs et associations d'employés. La division entre l'USS et la Fédération des sociétés suisses d'employés diminue fortement l'impact politique de leurs propositions. Les associations patronales, comme on l'a vu, négocient avec les associations syndicales uniquement dans le but de contrer les plans d'intervention législative, et sans accorder de concession majeure.

L'unité qu'affichent les patrons, mais aussi le travail de centralisation de la représentation patronale effectué par Otto Steinmann permettent à ces milieux de bénéficier, à partir de la mise en place des APG, d'une influence immense sur tous les domaines touchant aux caisses de compensation. Comme on le verra, ce crédit va être utilisé pour influencer les développements ultérieurs des politiques sociales. Une des explications de cet ascendant réside dans la relative désorganisation du Conseil fédéral au début de la guerre et dans les nombreux changements de personnes qui ont lieu à ce moment. Daniel Bourgeois identifie ainsi, en été 1940, une certaine « *'vacance du pouvoir' de la part du gouvernement, qui répugne aux décisions et laisse s'instaurer un transfert du pouvoir aux hauts fonctionnaires de l'administration fédérale et aux organisations nationales de l'économie privée* » (2009: 33). Les conseillers fédéraux Rudolf Minger et Herman Obrecht, avec lesquels Steinmann avait négocié en 1939, quittent leur poste rapidement après la mise en place des APG. La santé du chef du Département fédéral de l'économie publique se détériore fin novembre 1939 et le force à se retirer en hiver 1939-1940. Après un retour éphémère, il décède le 21 août 1940. Minger, en charge du Département militaire, le seul autre conseiller fédéral qui avait participé à la mise en place des APG, quitte lui aussi le Conseil fédéral en été 1940. Cela permet au représentant patronal de s'imposer comme le grand spécialiste du régime APG de manière durable. L'instabilité au sein du Conseil fédéral semble donc avoir mis les associations patronales dans une situation favorable, où leur expertise technique et leur influence sur l'administration pouvaient être mises à profit. Cette situation a également donné plus de latitude aux hauts fonctionnaires. On verra que le successeur d'Obrecht, Walther Stampfli, tend à prendre une stature plus forte à partir de son accession au Conseil fédéral.

6

1941-1948 : CONTINUITÉS ET RUPTURES DES APG À L'AVS

Les caisses de compensation APG commencent leur activité le 1^{er} février 1940. Le processus de leur mise en œuvre est extrêmement rapide mais aussi très complexe. Suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939, les associations patronales doivent d'abord déterminer si elles entendent créer une caisse APG dans leur association. Pour celles qui franchissent le pas, il faut ensuite poser les bases du règlement de la future caisse, le soumettre au Département de l'économie publique pour approbation, et organiser ensuite ce nouvel organe administratif. Dans chaque caisse, un comité de direction doit être mis sur pied, ainsi qu'une commission d'arbitrage paritaire. En outre, entre fin décembre et début février, l'administration des fonds centraux de compensation – qui doit gérer les caisses fédérales et opérer la compensation entre les caisses de branches – doit également être organisée, ce qui implique la création de cette nouvelle branche de l'administration fédérale. Pour terminer, il faut établir la Commission fédérale de surveillance du régime des APG, qui fonctionne également comme autorité de recours du régime. Elle se réunit pour la première fois en avril 1940. Il est difficile de se faire une idée précise de l'atmosphère dans laquelle cet appareil administratif complexe est élaboré. Il semble cependant clair que la fondation, dans un laps de temps aussi court, d'une centaine de caisses cantonales et patronales, impliquant des centaines de personnes, ne s'est pas faite sans un certain nombre de craintes et de tensions. Les caisses doivent faire fonctionner la première grande politique sociale basée sur des cotisations salariales en Suisse et l'inquiétude est vive face au défi qu'elles ont à relever. Toutes les traces documentaires de ces mois de 1940 témoignent d'un grand soulagement face aux résultats obtenus : en effet, les caisses se montrent capables de remplir leur tâche et les résultats financiers se révèlent bons.

Pendant cette période, le fonctionnement des APG est également marqué par une grande improvisation. Pour ne donner qu'un exemple, mentionnons que c'est au cours de réunions de formation de deux jours seulement que les caisses et l'administration fédérale sont censées mettre en place une pratique commune pour faire fonctionner les APG. Ces réunions ont lieu au tout dernier moment, soit juste avant l'entrée en vigueur du régime, les 11 et 12 janvier 1940. Les discussions tenues lors de ces rencontres rendent compte des très nombreuses questions laissées ouvertes par l'arrêté du 20 décembre et par son ordonnance d'application du 4 janvier. La précipitation dans laquelle les APG sont mises en place explique aussi que le fonctionnement du régime ait été marqué par un faible contrôle public sur les caisses durant la Seconde Guerre mondiale. Comment imaginer en effet qu'une centaine de caisses fondées en à peine plus d'un mois par des associations fort différentes et vingt-cinq cantons puissent fonctionner de façon homogène ? Bien entendu, ça n'a pas été le cas. C'est sans doute au cours de cette période que le fonctionnement des APG correspond le plus à ce que les corporatistes imaginaient avec la notion de la *Selbstverwaltung der Wirtschaft*.

Dans ce chapitre, mon objectif n'est cependant pas de décrire précisément le fonctionnement du régime des APG au cours de la guerre. Je me concentre plutôt sur la trajectoire des caisses de compensation patronales, de leur création à leur transformation en caisses AVS en 1948. 1941 marque une rupture dans cette trajectoire et c'est elle qui justifie le découpage chronologique choisi. Le sort des caisses est en effet lié aux controverses en matière de politique sociale qui agitent la Suisse à partir de ce moment-là. L'année 1941, en effet, est ponctuée par le lancement de plusieurs initiatives populaires en faveur du développement de politiques sociales plus ambitieuses. Elles viennent influencer l'évolution de l'activité des caisses de compensation. Diverses propositions s'affrontent. Faut-il se servir des caisses pour organiser une future AVS, leur transférer l'application de l'assurance-chômage, ou encore leur confier la conduite de la politique familiale ? Ces différents projets sont alimentés par les importants excédents que dégagent les APG dès leurs premiers mois de fonctionnement. Le fonds central de compensation, qui recueille les excédents des caisses, est ainsi bien rempli (Leimgruber, 2008 : 133-149). L'ampleur de ces surplus s'explique d'une part par le fait que l'armée mobilise moins que prévu (la défense du pays passant davantage par la politique économique que militaire) et, d'autre part, par les résultats financiers excédentaires des APG. Ceux-ci sont favorisés par l'excellente situation économique qui dure tout au long de la guerre et qui permet de maximiser le volume des cotisations. Ces bons résultats financiers alimentent divers projets sociaux pour l'avenir des caisses qui, bientôt, sont portés encore plus loin par la diffusion internationale de plans de développement des politiques sociales tels que le Plan Beveridge.

Parmi les projets qui émergent sur le futur des caisses de compensation, celui de la transformation des caisses APG en une AVS est le plus remuant politiquement. Le canton de Genève, par exemple, qui dépose une initiative en faveur de l'AVS au cours de l'été 1941, est bientôt imité par le canton de Neuchâtel. Toutefois, le projet qui va

permettre aux partisans de l'AVS de trouver un point d'ancrage commun au cours de la guerre est l'initiative *Gesichertes Alter*. Le texte de l'initiative demande que

« les caisses de compensation pour perte de salaire et de gain instituées par l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 et du 14 juin 1940 [soient] transformées, dès la fin de la mobilisation de guerre, en caisses d'assurance-vieillesse et survivants sur la base du système de la répartition. Les caisses d'assurance-vieillesse et survivants seront professionnelles, interprofessionnelles et publiques. Leur gestion sera paritaire. » (Conseil fédéral, 1946: 355)

Cette initiative va jouer un rôle particulièrement important, car elle est soutenue par un grand éventail d'acteurs politiques, comprenant le Parti socialiste et les syndicats, mais également de nombreuses franges des milieux bourgeois, notamment le Parti radical. Signe du très large spectre des soutiens à l'initiative, sa coordination est assurée par le mouvement conservateur de la Ligue du Gothard (Leimgruber, 2008: 137-138). Bien que l'AVS ne devienne une priorité politique qu'à partir de 1943, le lancement de cette initiative et les débats qu'elle déclenche agitent les milieux patronaux dès 1940. Comme l'a montré Matthieu Leimgruber, les associations patronales mettent en place un groupe de travail dès l'automne 1940 pour plancher sur la réponse à donner aux demandes de transformation des caisses au profit d'une assurance-vieillesse (2008: 124-126). L'initiative *Gesichertes Alter*, quand elle est déposée en été 1942 à la Chancellerie fédérale – après la récolte de signatures qui débute en 1941 –, est forte d'un nombre record de signatures témoignant d'un soutien exceptionnel. Les initiants demandent la transformation des caisses APG en caisses AVS, avec un financement reposant sur les fonds accumulés par les APG et leurs contributions sur les salaires. Ils font ainsi planer une grande incertitude sur le destin des caisses patronales dans une future AVS – le texte de l'initiative parle de caisses professionnelles régionales et cantonales gérées de manière paritaire. Si le sort des caisses elles-mêmes n'est qu'un enjeu secondaire de la création d'une AVS – moins important que le sort des caisses de pensions par exemple –, il n'en demeure pas moins que le débat est cadré en termes de « transformation des caisses de compensation »⁴⁸². Les caisses se trouvent donc au centre du débat politique.

Elles le sont d'autant plus que le Parti catholique conservateur promeut une autre utilisation des caisses de compensation. Le parti lance, également en 1941, l'initiative *Für die Familie* qui vise à doter la Confédération du droit de légiférer en matière de soutien à la famille. Le texte de l'initiative demande ainsi que :

« Afin d'assurer à la famille une sécurité matérielle suffisante, la Confédération veille à ce que les chefs de famille gagnant leur vie de façon dépendante ou indépendante soient mis au bénéfice d'allocations spéciales, soit en raison du

⁴⁸² Pour le texte des différentes initiatives cantonales ainsi que de l'initiative *Gesichertes Alter*, voir CONSEIL FÉDÉRAL (1946: 355-357).

nombre de leurs enfants, soit en faveur des vieillards vivant dans leur ménage. Cette tâche est confiée à des caisses de compensation, à des caisses d'assurance ou à d'autres institutions analogues; au besoin, la Confédération crée elle-même les organismes nécessaires. » (Conseil fédéral, 1944: 825)

La cause du soutien à la famille, également très populaire, se profile dès lors comme l'alternative antilibérale et conservatrice à la création d'une assurance-vieillesse. Ces initiatives – déposées en mai (*Für die Familie*) et en juillet (*Gesichertes Alter*) 1942 – constituent le cadre du débat sur l'avenir des caisses de compensation. Elles donnent ainsi une forme aux nombreux projets proposés immédiatement après l'entrée en fonction des caisses de compensation APG. C'est en ce sens que la transformation des caisses de compensation devient, comme le note le secrétaire du Vorort, Hans Herold, la « *question sociale la plus importante* » (« *soziale Hauptproblem* »)⁴⁸³ sur le front intérieur dès 1941. L'affrontement entre ces deux initiatives s'impose comme le point saillant du contexte dans lequel les associations patronales doivent manœuvrer. Le débat social durant la guerre est cependant bien plus complexe, car il implique l'ensemble du « monde des caisses » fortement mis en mouvement au cours de cette période (Leimgruber et Lengwiler, 2009b: 20-21). Matthieu Leimgruber a montré l'étendue et l'efficacité des interventions des associations patronales qui n'épargnent aucun effort pour défendre les caisses de pensions d'entreprise. Il a également mis en évidence le lobbying intense exercé par les compagnies d'assurances, soucieuses de conserver le marché profitable de la gestion des caisses de pensions. Si les patrons sont particulièrement attentifs à défendre la place des caisses de pensions, c'est que les sommes impliquées croissent de manière spectaculaire au cours de la guerre pour profiter des avantages fiscaux offerts à cette politique sociale d'entreprise. Leimgruber écrit ainsi que le développement de la prévoyance privée au niveau de l'entreprise – les caisses de pensions – complète l'action des APG. Il constitue la « seconde facette » de la mobilisation sociale qui a lieu durant la guerre dans le but de stabiliser le marché du travail. L'auteur a ainsi mis en évidence le fait que l'action des APG – et les caisses de compensation au niveau des branches – a renforcé la *Volksgemeinschaft* alors que celle des caisses de pensions – au niveau de l'entreprise – renforçait la *Betriebsgemeinschaft* (2008: 126 et 136). À partir de 1941, l'évolution des caisses de compensation se heurte à celle des caisses d'assurance-chômage. Associations patronales et syndicales, en effet, s'affrontent par l'intermédiaire de leurs caisses respectives. Les activités liées au « monde des caisses » embrassent aussi la politique familiale. L'année 1941 voit ainsi l'ASM créer la première caisse de compensation patronale pour allocations familiales active sur l'entier du territoire. Cette initiative, bientôt imitée par de nombreuses autres associations patronales, va marquer durablement le domaine de la politique familiale du sceau du patronat. Elle représente aussi, du point de vue du « monde des caisses », une évolution décisive: le

⁴⁸³ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 3 juillet 1941, p. 7.

passage de la gestion des allocations familiales du niveau de l'entreprise à celui de l'association, par le truchement des caisses de compensation de branches.

Durant la Seconde Guerre mondiale, on voit donc s'affronter différentes options sur l'avenir des caisses de compensation, dans le cadre des évolutions multiples au sein du « monde des caisses ». Les objectifs essentiels des associations patronales consistent, premièrement, à limiter autant que possible le coût engendré par les politiques sociales et, deuxièmement, à contenir les velléités de prise de contrôle par l'État qui pourraient émerger de ces développements. Les caisses de compensation sont un instrument au service de ces objectifs. La gestion de telles caisses aide les patrons à garder l'initiative dans les débats en proposant, avant les autres acteurs sociaux, des solutions pratiques, défendues ensuite avec toute la force politique du patronat. Comme on le verra, des débats nourris au sein des associations ont lieu au sujet de l'utilité des caisses. Les effets positifs de celles-ci sur les associations patronales (en termes de logique d'influence et de logique des membres), les bonnes expériences faites avec les caisses APG ainsi que la réticence générale à doter l'État de nouvelles tâches incitent la majorité des patrons à accorder leur soutien aux caisses de compensation patronales.

Comme on l'a vu, la fondation de caisses de compensation est loin de faire l'unanimité dans les milieux patronaux entre 1929 et 1938. Ce n'est que dans le contexte d'urgence de l'automne 1939 qu'ils sont parvenus à s'entendre sur cette solution commune. Pendant la guerre, ce sont à nouveau des pressions extérieures qui les poussent à faire perdurer cette institution. Les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral et la multiplication des initiatives en matière de politique sociale font planer une menace réelle d'intervention étatique qu'ils voient comme défavorable à leurs intérêts. Ces dangers permettent aux promoteurs des caisses – Otto Steinmann au premier chef – de rassembler les patrons derrière les caisses des associations patronales. Profitant du succès des APG, ces associations promeuvent ainsi leurs caisses de compensation privées comme alternative au développement d'une politique sociale mise en œuvre par l'État. Faute de pouvoir empêcher le développement des politiques sociales, elles se servent de leurs caisses pour y garder une certaine mainmise. L'UCAPS et Steinmann jouent à nouveau un rôle décisif dans ce processus. Le journal de l'Union centrale, le *Journal des associations patronales*, écrit ainsi le 12 octobre 1940: « *Les caisses de compensation seront certainement l'amorce de nouvelles institutions sociales: les expériences favorables qu'elles ont permis de faire indiquent la forme sous laquelle doit se poursuivre le développement de notre politique sociale.* »⁴⁸⁴

Dans ce chapitre, je tente de démêler les fils de la lente et disputée transformation des caisses APG entre 1941, moment où se cristallise le débat sur le futur des caisses de compensation, et 1948, lorsqu'elles commencent leur action en tant

⁴⁸⁴ *Journal des associations patronales*, n° 41, 12 octobre 1940, « Pour la collaboration et l'entente », p. 612.

que caisses AVS. Le mouvement général va dans le sens d'un élargissement par étapes de l'activité des caisses. Un premier pas dans cette direction est franchi avec l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, la création de possibilités de travail et l'aide aux chômeurs. Cet arrêté prévoit la participation des caisses de compensation à l'indemnisation des chômeurs ainsi qu'à la création publique d'opportunités de travail. Dès 1943, les caisses APG sont autorisées à gérer des caisses d'allocations familiales. Étendant encore leur champ d'action, le régime transitoire vers l'assurance-vieillesse mis en place par l'arrêté fédéral du 9 octobre 1945, réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants, confie aux caisses de compensation le paiement des rentes. Même si l'importance financière de ce régime est demeurée limitée, il anticipe par bien des aspects l'organisation future de l'AVS (Ferrari, 1976: 63). Le régime transitoire prend fin le 31 décembre 1947, laissant la place à l'AVS qui alloue les premières rentes dès le 1^{er} janvier 1948.

Six sections structurent mon examen de la trajectoire des caisses au cours de cette période. La première (section 6.1) présente le fonctionnement des caisses dans le régime des APG pendant les premières années de la guerre. J'insiste sur la large autonomie dont elles bénéficient et sur l'organisation d'une action collective cohérente et durable des caisses patronales. Dans la section 6.2, j'aborde le développement des caisses de compensation dans le domaine des allocations familiales. La section 6.3 relate de quelle manière les associations patronales ont tenté de déloger les syndicats de la gestion des caisses d'assurance-chômage pour faire organiser ce domaine par les caisses de compensation. Les trois sections suivantes analysent différents aspects de la transformation des caisses APG en caisses AVS. Je traite d'abord du processus par lequel les associations patronales s'entendent – à l'interne, puis vers l'extérieur – pour défendre l'incorporation de leurs caisses de compensation privées dans la future assurance (section 6.4). J'aborde ensuite les débats occasionnés par la présence des syndicats dans les caisses de compensation (section 6.5) et la question des caisses patronales régionales et nationales qui pose le problème délicat de la collaboration entre associations patronales locales et nationales (section 6.6).

6.1. LES APG ENTRE AUTORÉGULATION PATRONALE ET CONCURRENCE ENTRE LES CAISSES

Le processus de mise en œuvre des APG est marqué par une lutte de pouvoir entre les principaux acteurs intéressés: les associations patronales, les syndicats et les représentants de l'État. Quel est le rapport de force entre ces différents acteurs? Comment sont organisés la gestion et le contrôle des APG? Quelles sont les stratégies conçues par les cercles patronaux pour maintenir un fonctionnement fondé sur l'autorégulation? C'est à ces questions qu'il s'agit de répondre, mais précisons que l'édifice mis en place est extrêmement complexe. Il est composé de nombreuses commissions que je présente ici au fur et à mesure.

L'existence des caisses de compensation patronales donne aux associations un levier particulièrement performant pour influencer les APG. Cette situation se manifeste dès la formulation de l'ordonnance d'exécution de l'arrêté du 20 décembre 1939, qui paraît le 4 janvier 1940. Cette ordonnance est ainsi rédigée dans les locaux de l'UCAPS, par un groupe dans lequel les représentants patronaux sont majoritaires. Le groupe, présidé par Otto Steinmann, comprend Hans Herold, le secrétaire du Vorort, celui de l'ASM Hermann Dolde, Hans Rohr du Arbeitgeberverband Aargau, dont on a vu le rôle moteur au sein de l'UCAPS en 1938, le secrétaire de l'Union centrale, Charles Kuntschen, et celui de la SSE, Emil Fischer, alors que l'OFIAMT n'est représenté que par Georg Willi et son remplaçant, Eduard Eichholzer⁴⁸⁵. On voit à l'exposé de cette liste que l'implication des associations patronales à travers les caisses de compensation leur ménage plus qu'un droit de regard. En effet, il est plus juste de dire que les représentants patronaux rédigent eux-mêmes les règles auxquelles ils sont soumis.

Les avantages qu'offre la participation au processus de mise en œuvre des APG pour influencer ce domaine de politique sociale n'échappent pas aux syndicats. Ils avaient déjà tenté en vain d'obtenir la gestion paritaire des caisses en 1939. L'USS décide donc de créer une caisse de compensation pour les secrétaires syndicaux de ses membres (la centrale syndicale agit ici comme caisse réunissant les employeurs des permanents syndicaux). La question du maintien du secret des salaires versés aux fonctionnaires syndicaux joue un rôle important dans la décision de fonder cette caisse. Mais la raison déterminante est ailleurs : il s'agit de ne pas être exclu du fonctionnement administratif des APG. Ainsi, selon un procès-verbal de l'USS, le syndicat décide de créer une caisse

*« parce que l'État nous néglige toujours et encore aujourd'hui. Si nous adhérons aux caisses cantonales, nous n'aurons pas notre mot à dire et n'obtiendrons aucune information ni aucune consigne de la part du Conseil fédéral. L'idéal serait donc que l'on crée notre propre caisse. »*⁴⁸⁶

C'est donc pour exister dans le régime des APG que l'USS crée une caisse. Ces arguments sont également valables pour les associations patronales. Ils sont d'autant plus vrais que le contrôle dont dispose l'administration fédérale sur ce domaine est très faible. Karl Attinger note que l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 *« a institué une organisation judiciaire spéciale, qui distingue ce régime des autres créations de l'économie de guerre où l'administration fédérale a, sur le plan judiciaire, un rôle beaucoup plus important »* (Attinger, 1946 : 120 ; voir aussi Ferrari, 1976 : 49). Le système des APG est, en effet, profondément décentralisé et largement autorégulé par les associations patronales et leurs caisses. Ni l'administration des

⁴⁸⁵ ASSE, V.7.3.2a «LAK Entstehung», Procès-verbal d'une réunion entre des représentants de l'UCAPS, du Vorort et de l'OFIAMT du 28 décembre 1939.

⁴⁸⁶ AUSS, Bundeskomitee 19 janvier 1940, p. 6. Traduit de l'allemand.

fonds centraux de compensation, qui gère la Caisse centrale de compensation et assure la centralisation financière du système, ni l'OFIAMT, qui est responsable de la surveillance des caisses, ne dispose de moyens de contrôles directs sur les employeurs ou de la possibilité d'intervenir dans une caisse. Comment se construisent la gestion et le contrôle de cet édifice décentralisé ?

Cette profonde indépendance s'incarne d'abord dans la manière dont les caisses financent leurs activités. L'arrêté du 20 décembre 1939 prévoyait un prélèvement supplémentaire sur les salaires, appelé frais de gestion ou d'administration (*Verwaltungskosten*). Le montant de ces frais de gestion fixé par la caisse assurait aux caisses patronales qu'elles ne dépendraient pas de subventions. La liberté des caisses en la matière avait cependant un effet pervers. En effet, les différences entre les frais devinrent rapidement la principale pomme de discorde dans l'organisation des APG. Ces frais étaient le moyen central par lequel les différentes caisses de compensation essayaient d'attirer de nouveaux membres. Selon une expression d'Emil Fischer, le secrétaire de la SSE, les frais de gestion sont ainsi « *l'enfant terrible de chaque caisse de compensation* » (« *das Sorgenkind jeder Ausgleichskasse* »)⁴⁸⁷. La hauteur des montants influe fortement sur la question de l'affiliation des entreprises aux caisses APG, et cela a engendré de très gros problèmes de fonctionnement. Une série de circulaires de l'OFIAMT de 1940 énonçaient certes le principe selon lequel les membres des associations fondatrices devaient s'affilier à la caisse de leur association. Comme le note un ancien fonctionnaire de l'OFIAMT :

« Il fut compliqué de mettre au point la question de l'affiliation aux caisses, que ne réglait pas en détail l'arrêté du Conseil fédéral. La circulaire du Département fédéral de l'économie publique, du 24 février 1940, prévoyait bien, comme principe général, qu'étaient affiliées à une caisse de compensation professionnelle toutes les personnes tenues de payer des cotisations qui étaient membres de l'association fondatrice. Cependant, dès le début, il ne fut pas possible, vu les différences entre les diverses parties du pays et entre les diverses régions linguistiques, de s'en tenir strictement à ce principe. Les demandes de passage d'une caisse à l'autre, les incertitudes et les différends relatifs à l'affiliation étaient si nombreux que le bon fonctionnement du régime risquait d'en être compromis. Afin de mettre un terme à ces difficultés, l'OFIAMT informa succinctement les caisses, le 11 avril 1940, qu'une fois constituées définitivement, elles ne devraient plus recruter de membres et que tous les employeurs qui, le 30 avril 1940, ne seraient pas affiliés à une caisse de compensation professionnelle seraient tenus de devenir membres de la caisse cantonale. Mais les questions de l'affiliation aux caisses et du passage d'une caisse à l'autre ne purent jamais être résolues de façon satisfaisante. Elles donnèrent, très souvent, lieu à de vives controverses [...]. La question de l'affiliation aux caisses était trop étroitement liée à celle de la contribution aux

⁴⁸⁷ Schweizerische Gewerbe-Zeitung, n° 7/8, février 1942, « Lohn und Verdienstaussgleichskassen ».

frais d'administration. Cette contribution variant énormément de caisse à caisse, il y eut un afflux de membres vers les caisses les plus "avantageuses", afflux qui ne cessa jamais entièrement. »⁴⁸⁸

Il est difficile de présenter un bilan général des affiliations ou de l'évolution des frais de gestion. L'extrême décentralisation administrative et la lutte déterminée que les caisses de compensation conduisent contre l'ingérence de l'administration dans leur gestion ont eu pour conséquence qu'aucune statistique fiable n'a pu être faite à l'époque. Il ressort cependant clairement que la fixation des frais de gestion pose toute une série de problèmes dans la concurrence entre caisses patronales et caisses publiques. Au cours des premières années de fonctionnement des APG, il semble que certaines caisses cantonales ne prélevaient pas de frais de gestion, couvrant leurs dépenses par l'impôt, ce qu'elles ont été contraintes d'arrêter sous la pression des associations patronales. Plus généralement, les frais des caisses dépendaient très largement des caractéristiques de leurs membres, la concurrence s'opérant essentiellement sur la base de la chasse aux « *bons risques* » (Attinger, 1946 : 101). Les chiffres assemblés par l'administration au moment du passage des APG à l'AVS (qu'on retrouve dans le tableau 17, en annexe) montrent qu'en 1945, sur des cotisations totales de 276 millions de francs suisses aux APG – dont 131 transitaient par les caisses cantonales, 119 par les caisses patronales, et 25 par les caisses de la Confédération –, près de 6 millions de frais de gestion étaient collectés par les caisses cantonales et près de 3 millions par les caisses patronales. Pour les affiliés, la hauteur des frais de gestion différait fortement selon la caisse dont ils étaient membres. Alors que les caisses cantonales collectaient en moyenne des frais de 4,3% des cotisations versées, les caisses patronales prélevaient des frais de 2,4% en moyenne (tableau 3, page 37). Cette différence structurelle attirait les entreprises vers les caisses patronales et, à travers les caisses, vers les associations patronales. Elle ne devrait cependant pas masquer les importants écarts au sein des caisses patronales elles-mêmes. Ainsi, toujours en 1945, alors que les caisses des associations industrielles ne prélevaient des frais que de 1% des cotisations, celles des associations artisanales en prélevaient à hauteur de plus de 4% en moyenne⁴⁸⁹. Le système du financement des caisses par les frais de gestion pénalisait donc particulièrement les arts et métiers. Malgré des subsides du fonds central de compensation qui corrigeaient partiellement ces disparités dès 1941, les changements d'affiliations et la situation de concurrence défavorable aux caisses cantonales ainsi qu'aux caisses regroupant de petites entreprises occasionnaient de nombreux problèmes dans le fonctionnement des APG.

L'organisation des APG est placée sous la surveillance d'une série de comités et de commissions publiques et privées. Comme on l'a vu, chaque caisse dispose d'un

⁴⁸⁸ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 3, mars 1950, « Souvenirs des débuts du soutien des militaires », p. 100-101.

⁴⁸⁹ Pour ces chiffres, voir AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen », 1946, p. 3.

comité. Organe dirigeant de la caisse, il se réunit en général très peu et ses membres se recrutent dans les comités de l'association patronale qui crée la caisse. Chaque caisse dispose en outre d'une commission de conciliation dans laquelle les syndicats ont des représentants, qui fonctionnent pour trancher les cas de recours des assurés. Le président des commissions paritaires est nommé par le Département fédéral de l'économie publique. Les autres membres sont nommés par les associations patronales et syndicales. L'administration ne peut modifier une nomination que pour motif grave. Pour Attinger, ces commissions sont au bénéfice d'une «*indépendance presque absolue vis-à-vis de l'administration fédérale*» (1946: 121). La surveillance des APG est confiée à une commission extraparlamentaire: la Commission fédérale de surveillance en matière d'allocation aux militaires pour perte de salaire, complétée ensuite par une seconde commission chargée du régime perte de gain. Voyons quels sont leurs mandats et leurs règles de fonctionnement.

La commission fédérale se réunit pour la première fois le 8 avril 1940. Pour la situer parmi la grande diversité des commissions extraparlamentaires, disons simplement qu'il s'agit d'une commission «*décisionnelle*» (Rebmann et Mach, 2013: 164)⁴⁹⁰, qui statue en lieu et place de l'administration fédérale. Elle fonctionne en outre en tant que commission de recours quand des décisions des commissions d'arbitrage sont attaquées, et comme commission consultative dans la mesure où elle est appelée à donner des avis sur d'éventuelles réformes. Elle est également constituée sur une base paritaire. Pour Attinger, «*cette organisation paritaire [...] a des motifs politiques évidents: elle permet aux représentants ouvriers, écartés de l'administration des caisses de compensation, de surveiller tout de même l'application du régime*» (1946: 121). Les décisions de cette commission ne peuvent être attaquées devant aucun tribunal ni aucune autorité. Elles sont donc assimilées aux jugements de tribunaux (1946: 124). La composition de cette commission représente un enjeu majeur. Elle comprend quatre représentants de la Confédération, quatre des cantons et deux du personnel de la Confédération et des régies publiques. Cinq membres sont issus du monde des associations patronales. On y retrouve Otto Steinmann, Jean Cagianut, Hermann Dolde, le secrétaire de l'ASM, mais aussi Max Kopp, membre du comité directeur de l'USAM, H. Pfister, directeur de la Schweizerische Mobiliarversicherungsgesellschaft, ou encore Albert Rais, conseiller national radical qui, bien que représentant la Confédération au sein de la commission, n'en est pas moins par ailleurs président de la Chambre suisse de l'horlogerie. Enfin, cinq autres membres sont issus des milieux syndicaux, parmi lesquels on retrouve les leaders socialistes et syndicaux Konrad Ilg, Robert Bratschi et Hans Oprecht.

⁴⁹⁰ Sur cette catégorie, voir REBMAN et MACH (2013: 164). Les auteurs exposent la typologie suivante, qui est celle de la Chancellerie fédérale et qui permet de classer les différentes commissions extraparlamentaires: 1) les commissions consultatives; 2) les commissions décisionnelles; 3) les commissions de recours; 4) les organes de direction de la Confédération; 5) les représentants de la Confédération. Ils y ajoutent deux autres catégories: 6) les représentants de la Confédération dans les instances transfrontalières et 7) les instances des départements.

On trouve en outre, dans cette commission, le directeur de l'OFIAMT Georg Willi et celui de l'OFAS Arnold Saxer. Elle est présidée par le juge fédéral catholique conservateur Josef Jakob Strebler. La commission analogue pour le régime perte de gain est, quant à elle, présidée par le juge fédéral Hans Huber. Ces deux commissions siègent parfois ensemble et tendent à mêler leurs pratiques à partir de 1941. Au sein de la commission chargée du régime perte de salaire, une série de petites commissions sont formées. Elles opèrent de manière relativement indépendante les unes des autres. Deux sont chargées des conflits dans l'affiliation aux caisses et une autre a pour fonction de régler les réclamations diverses engendrées par le régime. Signe de l'influence patronale dans ces commissions : soit Steinmann soit Cagianut siège dans ces sous-commissions⁴⁹¹. La commission fédérale ne se contente pas de prendre position sur des questions juridiques. En effet, une autre petite commission agit en son sein pour examiner les rapports des sociétés de révision qui contrôlent les caisses de compensation. Ici encore, l'administration fédérale reste en retrait puisqu'elle n'entre jamais en contact direct avec les comptes des caisses. Cette petite commission est d'abord composée de trois membres : Konrad Ilg, Otto Steinmann et le conseiller d'État vaudois radical Ferdinand Porchet, président de l'USP, et intègre ensuite un représentant de l'USAM en la personne de son secrétaire Hans Galeazzi⁴⁹². C'est également la commission fédérale de surveillance qui institue la petite commission qui gère le fonds central de compensation, dans laquelle Otto Steinmann siège également.

Ce fonctionnement en cascade, sous forme de commissions comprenant des acteurs privés, correspond bien au *modus operandi* des associations patronales depuis l'amorce du processus qui a mené à l'adoption des APG en 1939. En 1938-1939, comme on l'a vu, des commissions *ad hoc* sont en effet mises en place dans l'USAM et l'UCAPS pour préparer les propositions patronales sur l'aide à apporter aux mobilisés. On a vu que c'est dans ces groupes de travail que l'idée qui consistait à créer des caisses de compensation a pu émerger comme solution de compromis à l'interne pour être ensuite défendue à l'externe. Ces commissions continuent de fonctionner après la création des caisses APG en 1940. Elles changent cependant à partir du moment où les caisses sont créées : leur nouvelle fonction consiste à coordonner les caisses de compensation patronales. Ici également, les concepts de logique d'influence et de logique des membres ne sont pas inutiles pour comprendre l'action des associations patronales.

Entre 1938 et 1941, deux commissions parallèles existent : une au sein de l'USAM et une autre au sein de l'UCAPS. En février 1941, ces commissions fusionnent. Le but de cette fusion est de servir de contrepoids à la fondation, au printemps 1941, de la Conférence des caisses de compensation cantonales, qui réunit les caisses

⁴⁹¹ AF, E_7396_1987/31, volume 4, « Commission fédérale de surveillance en matière d'allocation aux militaires pour perte de salaire, séance du 8 avril 1940 ».

⁴⁹² AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Kommission der Verbandsausgleichskassen, 7 janvier 1942, p. 7.

cantonales dès le 14 mars⁴⁹³. À partir de ce moment, les fronts se durcissent autour de l'enjeu crucial de la concurrence entre caisses patronales et caisses cantonales, chaque groupe organisant une action collective des caisses. La commission des associations faitières est composée de manière à agir au nom de l'ensemble des caisses et des associations patronales. Elle réunit trois représentants des associations faitières, cinq des caisses de l'USAM et cinq des caisses de l'UCAPS⁴⁹⁴. Elle est présidée par Otto Steinmann, les représentants du Vorort et de l'USAM (Hans Herold et Hans Galeazzi) occupent les deux vice-présidences. Un secrétariat permanent est mis sur pied dès 1942. Alors que Steinmann estimait que son organisation aurait dû être confiée à l'UCAPS, le secrétaire de l'USAM Galeazzi insiste pour qu'une association membre des deux organisations faitières – la SSE – assume l'organisation de la défense des caisses patronales. C'est le directeur de la caisse de compensation de la SSE, Walter Hoby, qui officie comme secrétaire de cette Zentrale Geschäftsstelle der Verbandsausgleichskassen, le secrétariat des caisses patronales⁴⁹⁵. La facilité avec laquelle les caisses parviennent à financer – par les frais de gestion prélevés par les caisses⁴⁹⁶ – et à mettre sur pied ce secrétariat illustre concrètement comment les caisses et les ressources qu'elles procurent améliorent la capacité d'action des associations patronales. À part certaines petites caisses (sept au début 1943⁴⁹⁷) qui rechignent à financer le secrétariat mais finissent par rentrer dans le rang, la grande majorité des caisses patronales participent, même si un nombre limité de leurs représentants peuvent siéger dans la commission qui fixe la ligne de conduite de ce secrétariat. Une caractéristique essentielle de cette action collective des caisses patronales est de représenter un très large spectre de milieux patronaux. Cette commission, parfois appelée *Ausschuss der Verbandsausgleichskassen*, regroupe des caisses industrielles proches de l'UCAPS, des caisses des arts et métiers proches de l'USAM, mais aussi les caisses commerciales ou encore celles des banques, dont les associations fondatrices ne sont pas affiliées à l'UCAPS. Elle organise de plus des réunions régulières qui rassemblent toutes les caisses professionnelles, auxquelles même les caisses dont l'association fondatrice n'est pas membre d'une des trois associations

⁴⁹³ AF, E_27_1000/721, volume 1047, «Protokolle der Ausschuss-Sitzungen der kantonalen Ausgleichskassen, 1941-1945», 14 mars 1941.

⁴⁹⁴ AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1927-1941», «Protokoll der gemeinsamen Sitzung der Kommissionen der Verbandsausgleichskassen des Schweizerischen Gewerbeverbandes und des Zentralverbandes vom 27. Februar 1941», p. 1-2. La commission intègre par la suite un représentant des caisses professionnelles qui fonctionnent comme agences d'une caisse cantonale (caisses autonomes).

⁴⁹⁵ Pour l'intervention de Galeazzi, voir AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Kommission der Verbandsausgleichskassen, 7 janvier 1942, p. 4-5.

⁴⁹⁶ Le budget de la structure est de 10 000 francs suisses en 1942. Voir AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Kommission der Verbandsausgleichskassen, séance du 16 juin 1942, p. 7.

⁴⁹⁷ En mars 1943, les caisses suivantes n'ont pas adhéré: Schweiz. Konfektions- und Wäsche-Industrie, Keramik und Glas, Schweiz. Verband der Tapezierer meister- Dekorateur und des Möbel-Detailhandels, WEKA (Auto-Gewerbe), Sperrholzbranche und Berufsholzhandel, Musik-pädagogen. Voir AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Ausschuss der Verbandsausgleichskassen, 8 mars 1943, p. 2.

faïtières sont invitées. On peut ainsi noter l'implication de Renaud Barde malgré les profondes divisions qui existent entre son association et le reste des associations patronales suisses. L'association genevoise qu'il représente, la Fédération romande des corporations – plus tard, Fédération romande des syndicats patronaux –, n'est en effet affiliée à aucune des associations faïtières. Sa caisse, en revanche, est intégrée à l'action collective patronale.

La constitution de ce front commun des représentants patronaux, impliquant un dépassement de leurs divergences internes, vise à contrecarrer la concurrence avec les caisses cantonales, à garder leur indépendance vis-à-vis de l'administration fédérale et, enfin, à réguler la pratique parfois anarchique des caisses patronales elles-mêmes. La commission vise donc fondamentalement à organiser la défense collective des caisses patronales, du point de vue de la logique d'influence comme de celui de la logique des membres. Au cours d'une réunion de toutes les caisses patronales en avril 1942, Otto Steinmann explique que le nouveau secrétariat devrait prendre en charge la défense des intérêts des caisses patronales et servir d'intermédiaire entre elles, les caisses cantonales et l'administration⁴⁹⁸. Le secrétaire du Vorort, Hans Herold, estime quant à lui qu'une organisation des caisses patronales est indispensable, « *d'une part, pour offrir un contrepoids à l'influence des caisses cantonales et, d'autre part, pour contrer les risques d'étatisation* »⁴⁹⁹. L'objectif premier de cette action collective est de permettre l'auto-organisation des caisses de compensation pour contenir l'intervention des autorités dans la pratique des caisses.

Si la concurrence avec les caisses cantonales est toujours présente en arrière-fond, la question politique – la « transformation des caisses » – n'est pas non plus absente des préoccupations qui ont conduit à la création de la commission des caisses. Comme le note Emil Fischer, le directeur de la SSE :

*« La création d'un secrétariat relève d'une nécessité urgente, en particulier pour les caisses des arts et métiers. Les caisses patronales ne doivent pas se laisser reléguer au second plan par les caisses cantonales et nous devons également nous préoccuper de l'expansion future des tâches des caisses de compensation. »*⁵⁰⁰

Les représentants patronaux ne lésinent pas sur leurs efforts pour défendre leurs intérêts dans ce domaine de la politique sociale. Ils font preuve d'une intense activité. Walter Hoby, qui organise le secrétariat des caisses patronales, explique qu'il remplit cinq fonctions : épauler les associations faïtières dans les APG, organiser les réunions de la commission des caisses de compensation, soutenir les représentants patronaux membres de la commission technique d'experts (voir plus loin), aider à diffuser de

⁴⁹⁸ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Verbandsausgleichskassen für die Lohn- und Verdienstersatzordnung, Plenarversammlung 21 avril 1942, p. 4.

⁴⁹⁹ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 »..., p. 5. Traduit de l'allemand.

⁵⁰⁰ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Kommission der Verbandsausgleichskassen, 7 janvier 1942, p. 3-4. Traduit de l'allemand.

l'information aux caisses de compensation et conserver le contact avec les autorités⁵⁰¹. Par ces biais, il assure la continuité de l'action collective professionnelle des caisses de compensation patronales. La commission des caisses se réunit ainsi très souvent : sept fois en 1942 comme en 1943. On peut y ajouter les réunions de sous-commissions *ad hoc* qui traitent de questions précises, comme une commission mise sur pied au printemps 1943 pour s'occuper de la délicate question des affiliations aux caisses. Des assemblées plénières de toutes les caisses de compensation sont en outre organisées plusieurs fois par année. Ces réunions rassemblent les directeurs et les présidents des caisses, parfois près de cent personnes. La commission – puis le secrétariat des caisses – n'envoie pas moins de soixante-trois circulaires à ses membres entre l'entrée en vigueur des APG et mars 1943⁵⁰². Le secrétariat des caisses constitue un lieu central de coordination entre les caisses tant vis-à-vis de l'extérieur qu'entre les caisses elles-mêmes.

Dès la fondation du secrétariat, Walter Hoby occupe un siège dans la Commission fédérale technique des APG – celle-ci ne dispose que d'un nom officiel en allemand, la *Eidg. technische Expertenkommission für die Lohn- und Verdienstersatz* – qui fonctionne en parallèle à la commission fédérale d'experts des APG. Cette commission, mise sur pied en avril 1940, se voit confier tous les aspects « techniques » en lien avec les APG. Elle est habituellement présidée par Georg Willi, et ponctuellement par Max Holzer de l'OFIAMT ou encore par le directeur de l'administration centrale de compensation Josef Studer. En réalité, cette commission « technique » règle un vaste spectre de questions essentielles dans l'administration des APG : le fonctionnement concret du système, le contrôle des entreprises, l'affiliation aux caisses, les frais de gestion des caisses de compensation, la collaboration entre types de caisses et avec les autorités. De plus, toutes les directives et mesures concrètes réglant la manière dont fonctionnent les APG lui sont soumises. Cette commission, qui se réunit de juillet 1941 à décembre 1947, tient cinquante séances au cours de cette période et elle constitue l'un des canaux essentiels par lesquels les caisses font valoir leur influence. Comme le résume un document qui évoque les sept années d'activité de la commission :

«Lorsque les APG sont entrées en vigueur, ce sont essentiellement les grandes lignes qui ont été définies, telles qu'elles demeurent encore aujourd'hui. L'arrêté devait être précisé à plusieurs égards, ce qui rendit nécessaire la publication de nombreuses directives. Cette tâche ne pouvait se faire à la satisfaction générale qu'à la condition que les organes en lien avec les employeurs, les travailleurs et les militaires soient impliqués dans la préparation de ces directives.»⁵⁰³

⁵⁰¹ AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Plenarversammlung der Verbandsausgleichskassen, 6 juillet 1943, p. 6.

⁵⁰² AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Sitzung des Ausschusses der Verbandsausgleichskassen 8 mars 1943, p. 3.

⁵⁰³ AF, E_27_1000/721, volume 1047, «Protokolle der Sitzungen des Expertenausschusses für die Lohn- und Verdienstersatzordnung, 1-50. Tagung; Übersicht über die Tagungen», «Expertenausschuss für die Lohn- und Verdienstersatzordnung», décembre 1947. Traduit de l'allemand.

Ainsi, dans la mesure où très peu de choses sont définies juridiquement et que toute une pratique est encore à inventer, la commission technique doit permettre aux caisses de contribuer à la construction des APG⁵⁰⁴. Ses activités s'étendent de la préparation des dispositions législatives à la conception des formulaires qui font fonctionner les APG. Cette commission se réunit sur une base très régulière, environ une fois par mois en 1942-1943, puis un peu moins. Elle est d'abord très resserrée, puisqu'elle ne se compose à l'origine que de trois représentants de caisses – deux caisses cantonales et une caisse professionnelle. Après une année de ce fonctionnement, le nombre de membres est augmenté à huit, avec quatre représentants pour chaque type de caisses. Elle devient alors un organe de liaison entre les deux types de caisses et l'administration. À partir de 1944, d'autres membres sont intégrés dans la commission : des représentants de l'USS, de l'UCAPS, de la Fédération des sociétés suisses d'employés, ou encore de l'USP. Malgré cet élargissement, les membres les plus importants demeurent les représentants des caisses de compensation. Walter Hoby siège ainsi dans cette commission et participe à quarante-quatre des cinquante séances. Le directeur de la caisse cantonale de Zurich R. Joss, qui coordonne les caisses cantonales, est le seul à siéger plus souvent que lui : il est présent à quarante-cinq reprises⁵⁰⁵.

Un flou existe entre les commissions privées et publiques impliquant les caisses APG. Il est un indicateur de l'ampleur de la logique d'autorégulation promue par les acteurs patronaux en ce qui concerne le fonctionnement des APG. Georg Willi ou Josef Studer (le chef de l'administration des fonds centraux de compensation) participent ainsi régulièrement à des réunions privées de la commission des caisses patronales. Avant de se raviser, la commission des caisses patronales va même, en 1943, jusqu'à envisager d'inviter régulièrement aux réunions Max Holzer, le responsable du soutien aux militaires à l'OFIAMT, ou Josef Studer. La commission envisage cela pour compenser le fait que les deux fonctionnaires participent aux réunions de la conférence des caisses cantonales. Signe de la proximité qui règne alors entre acteurs publics et privés mais aussi des tensions qui demeurent, Otto Steinmann commente à une occasion la présence de Georg Willi dans la commission patronale par les mots suivants : « *Une discussion de vive voix est plus utile qu'une polémique dans la presse.* »⁵⁰⁶ Ce mélange des genres s'explique par l'interdépendance de toutes ces commissions. En effet, le fait d'être organisées entre elles permet aux caisses patronales de développer une pratique et des préférences communes qu'elles sont ensuite en mesure d'imposer comme un fait accompli puisqu'elles appliquent le

⁵⁰⁴ D'après Walter Hoby, la commission technique remplit deux fonctions. Elle conseille la Confédération du point de vue de la pratique d'une part et tente d'éviter les complications inutiles et la bureaucratie d'autre part. Voir AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Plenarversammlung der Verbandsausgleichskassen, 6 juillet 1943, p. 6.

⁵⁰⁵ AF, E_27_1000/721, volume 1047, « Protokolle der Sitzungen des Expertenausschusses für die Lohn- und Verdienstersatzordnung, 1-50. Tagung; Übersicht über die Tagungen », « Expertenausschuss für die Lohn- und Verdienstersatzordnung », décembre 1947, « Vorbemerkung », p. 5.

⁵⁰⁶ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschuss der Verbandsausgleichskassen, 13 octobre 1942, p. 8. Traduit de l'allemand.

régime au jour le jour. Les réunions de la commission des caisses patronales, soutenues par le secrétariat des caisses, permettent de faire émerger une position commune que les caisses patronales défendent ensuite collectivement vis-à-vis des représentants des autorités fédérales ou des caisses cantonales. C'est ainsi par l'intermédiaire du secrétariat des caisses qu'Otto Steinmann négocie les dispositions qui autorisent les caisses APG à gérer des caisses d'allocations familiales à partir de 1943⁵⁰⁷. Cette évolution a eu de lourdes conséquences, notamment en renforçant mutuellement ces deux types de caisses. Or, à l'origine, cette décision est présentée comme purement « technique ». Cet exemple montre également que l'existence de la commission des caisses permet de surmonter certaines divergences de points de vue entre l'USAM et l'UCAPS. Il met aussi en lumière le fait que les caisses développent rapidement, sous l'impulsion d'Otto Steinmann, un canal d'action collective qui s'ajoute et complète l'action des associations faitières. L'existence d'une instance qui centralise l'avis des caisses patronales renforce donc la capacité patronale à imposer ses décisions, ce qui explique pourquoi des personnalités de l'administration participent parfois aux réunions des caisses privées.

La commission des caisses intervient sur de nombreux sujets. Au printemps 1941, l'administration fiscale bernoise propose qu'on utilise les caisses de compensation pour aider à repérer des cas de fraude. C'est à travers la commission des caisses de compensation que les associations patronales s'opposent, avec succès, à cette proposition⁵⁰⁸. Ernst Kury, le directeur de la caisse des brasseurs, qui joue un rôle important dans l'organisation des directeurs de caisses (il préside l'association des caisses patronales dès 1947), mentionne ainsi la question du rapport au fisc comme l'une des raisons essentielles de créer une commission des caisses patronales. Dès janvier 1940, il appelait ainsi de ses vœux l'organisation de réunions régulières des directeurs de caisses pour éviter qu'ils ne s'adressent trop souvent aux autorités fédérales et puissent développer à la place des pratiques d'autorégulation. Pour Kury : « *Si l'on s'adresse trop souvent au Palais fédéral, on court le danger que les choses en viennent à être réglées dans l'intérêt du fisc.* »⁵⁰⁹

Comme on le voit dans le passage précédent, logique d'influence et logique des membres sont une fois de plus liées dans ce cas. La commission des caisses patronales illustre ce phénomène. En effet, la capacité d'influence des caisses est fonction de leur aptitude à homogénéiser à l'interne la pratique des différentes caisses, ce qui relève de la logique des membres. Les associations faitières et les caisses des associations les plus grandes, comme celle de la SSE, profitent de cette structure pour

⁵⁰⁷ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschuss der Verbandsausgleichskassen, 5 juillet 1943, p. 3.

⁵⁰⁸ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1927-1941 », séance du 29 avril 1941, p. 2-3. Une demande similaire, qui connaît le même destin, est formulée en 1947. Voir AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.5, « Protokoll der Sitzung der Subkommission II für Beitrags- und Organisationsfragen der Alters- und Hinterlassenenversicherung », 27/28 février 1947, p. 11.

⁵⁰⁹ AUCAPS, Vorstand n° 113, 31 janvier 1940, p. 59. Traduit de l'allemand.

influencer l'organisation des caisses plus petites et assurer par là la bonne marche des APG. La préoccupation des associations faitières consiste à éviter que des scandales dans de petites caisses n'en viennent à engendrer une intervention publique. Cette action autonome des caisses est notamment perceptible dans le domaine des contrôles d'entreprises, que certaines petites caisses n'effectuent pas assez sérieusement. Ainsi, l'administration fédérale des finances estime en 1940 qu'il serait souhaitable de mettre en place un monopole public pour le contrôle des entreprises car certaines petites caisses ne contrôlent en fait quasiment pas leurs membres⁵¹⁰. C'est la commission des caisses patronales, à travers son action d'auto-organisation, qui permet d'éviter cette intervention publique en forçant les petites caisses à améliorer leur pratique. Comme le note un procès-verbal de cette commission : « *On devrait impérativement éviter, ne serait-ce que pour des raisons de politique patronale (Verbandspolitischen Gründen), que des caisses patronales en viennent à être dissoutes à cause de l'impossibilité de la conduite de contrôles satisfaisants.* »⁵¹¹

La question des différends en matière d'affiliation des entreprises aux caisses de compensation illustre également la décentralisation des APG. En 1943, les nombreux conflits d'affiliation constituent une véritable menace pour la bonne organisation des APG. Un nombre très important de membres des caisses changent d'affiliation. Le secrétariat permet aux caisses patronales de mener une étude qui leur donne une vision générale de la situation. Sur cette base, les représentants patronaux sont capables d'identifier leurs intérêts et élaborent une nouvelle stratégie. Malgré les nombreux problèmes d'affiliation entre caisses privées et publiques, et le plus grand flou qui règne au niveau législatif, la commission prend la décision de ne pas demander de clarification de la réglementation. Elle préfère agir au cas par cas de manière informelle plutôt que d'initier un processus de réglementation officielle⁵¹².

Autre exemple révélateur : en juin 1942, alors qu'un scandale de mauvaise gestion des fonds dans une caisse est sur le point d'éclater, le directeur de la Caisse centrale de compensation Josef Studer informe secrètement Otto Steinmann avant d'informer l'OFIAMT, qui est supposé surveiller les caisses. Cela permet à Steinmann, qui communique l'information à la commission des caisses patronales, de mettre au point une réaction commune en collaboration avec l'administration des fonds centraux de compensation et d'éviter ainsi l'éclatement d'un scandale. Cela permet aussi aux patrons de se préparer à agir pour éviter que l'Office n'utilise ce cas pour intervenir⁵¹³.

⁵¹⁰ ASSE, Zentraleitung 27 septembre 1940, p. 12.

⁵¹¹ Sans locuteur précis. USAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1927-1941 », « Spezialkommission betr. Verdienst- und Lohnausfallkassen. Protokoll der I. Sitzung von Montag, den 16. Dezember 1940 », p. 4. Traduit de l'allemand.

⁵¹² AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschusses der Verbandsausgleichskassen, 25 mai 1943.

⁵¹³ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschusses der Verbandsausgleichskassen, 16 juin 1942.

Cette affaire illustre comment l'OFIAMT – et plus tard l'OFAS – se retrouve parfois évincé par l'alliance d'autres acteurs de la régulation des caisses de compensation, qui est caractérisée par un très fort éparpillement. Chacune des commissions et instances contribue en effet à la dispersion de l'autorité dans les APG. Un grand nombre d'acteurs différents et d'instances interviennent et prennent des décisions : la commission fédérale de surveillance, ses instances inférieures, les Offices de guerre, l'OFAS, l'OFIAMT, le Département militaire, mais aussi la Centrale de compensation et l'administration fédérale des finances, sans compter les commissions paritaires de recours de chaque caisse et la commission des caisses patronales. Enfin, chaque caisse a aussi un comité qui prend des décisions pour la caisse elle-même. Les responsabilités sont donc extrêmement dispersées. L'administration des fonds centraux de compensation, qui contrôle les aspects financiers des APG, est de plus rattachée à un autre département que l'OFIAMT, qui est l'organe responsable de la surveillance générale des caisses. Alors que le premier fait partie de l'administration fédérale des finances⁵¹⁴, le second est lié au Département de l'économie publique. Cet éparpillement conduit à la multiplication des circulaires et des arrêtés relatifs aux caisses de compensation⁵¹⁵. Le tableau 6 illustre cette situation. Il montre qu'uniquement entre 1940 et 1947, plus de trois cents directives, circulaires ou actes juridiques de toutes sortes ont été produits par différentes instances de la Confédération.

Tableau 6: Arrêtés, directives et circulaires régulant les caisses de compensation (1939-1947)

Autorités qui édictent la directive	1939/1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	Total 1939-1947
Arrêtés et lois du Conseil fédéral	11	6	3	2	9	9	5	5	50
Directives du Département de l'économie publique	25	13	9	6	10	13	5	1	82
Directives et circulaires de l'OFIAMT	22	24	23	2	30	35	14	0	150
Directives de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Circulaires de l'OFAS	0	0	0	0	0	6	0	18	24
Total	58	43	35	13	49	63	24	24	309

Titre original du tableau : « Von der Lohnersatzordnung zur AHV. Entwicklung der für die Ausgleichskassen massgebende Gesetzesmaterie ».

Source : Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, « CH SWA Erwerbes. Versicherungen », H II 116, Emil S. Dürig, « 25 Jahre Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes », p. 23.

⁵¹⁴ AF, E_7396_1987/31, volume 4, « Protokoll der Sitzung des Ausschusses III, am 11. November 1940 ».

⁵¹⁵ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 3, mars 1950, « Souvenirs des débuts du soutien des militaires », p. 101.

Il faudrait, de plus, ajouter à ce bilan les nombreuses circulaires émises par le secrétariat des caisses patronales. Cette dispersion fait apparaître par contraste que les caisses, qui sont au centre du système (contrairement à n'importe quelle autre instance de la Confédération), sont en fait les seuls acteurs qui restent présents dans tous les domaines des APG. Cela est également valable pour Otto Steinmann, qui siège dans toutes les instances qui les régulent. Le contraste entre l'omniprésence patronale et l'atomisation des autres acteurs permet aux associations patronales de monter régulièrement une entité contre une autre. Le fonctionnement des APG illustre ainsi comment l'existence des caisses patronales contribue concrètement à faire de cette première grande politique de protection sociale en Suisse le lieu d'une certaine autorégulation patronale. L'extrême décentralisation du régime montre aussi la très étroite collaboration entre les milieux patronaux et les autorités fédérales au cours de la période de la Seconde Guerre mondiale (Jost, 1999 : 33).

6.2. LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ENTRE POLITIQUE SOCIALE ET POLITIQUE SALARIALE

Comme on l'a vu au chapitre 3, les allocations familiales sont peu courantes avant la Seconde Guerre mondiale. Les patrons tiennent au principe du salaire au rendement, et la lutte entre les différentes conceptions du salaire est au cœur des premiers essais de caisses de compensation d'allocations familiales. Comme mentionné, seule l'UIM crée une caisse de compensation en 1930, dans le contexte particulier du canton de Genève. L'ASM, en revanche, renonce à créer une caisse. On a vu que les caisses de compensation ont été pensées, au cours de l'entre-deux-guerres, pour organiser les allocations familiales sur une base commune afin de répondre, dans le cadre des luttes politiques autour de la définition du salaire, à trois objectifs principaux. Premièrement, les associations patronales voulaient, par ce biais, améliorer leur capacité d'action collective, en se dotant de cet instrument de contrainte sur les entreprises. Il s'agissait deuxièmement de contrer d'éventuelles initiatives politiques qui auraient permis l'intervention de l'État dans la politique familiale. Le troisième objectif des associations patronales consistait à jouer sur la fondation de cette « institution sociale » dans les négociations avec les syndicats, pour profiter des différences de points de vue entre syndicats chrétiens et syndicats socialistes sur les allocations familiales. Mais durant l'entre-deux-guerres, atteindre ces objectifs ne fait pas encore l'objet d'une volonté suffisante pour permettre de surmonter les difficultés liées à la mise en place de caisses pour les patrons. La réalisation d'un tel projet signifie une collectivisation d'une petite partie des ressources des firmes. Or le contexte n'est pas mûr pour l'imposer. Le cas de l'ASM montre que, dans l'entre-deux-guerres, le refus de déroger au principe du salaire au rendement, la crainte d'une intervention publique et les difficultés à surpasser les tendances individualistes patronales ont raison de la fondation d'une caisse.

L'éclatement de la Seconde Guerre mondiale change la donne. Durant le conflit, en effet, de nombreuses caisses de compensation patronales pour allocations familiales

sont créées. Elles demeurent jusqu'à nos jours les institutions centrales de la politique familiale en Suisse. De la guerre naissent aussi les premières lois cantonales rendant les allocations familiales obligatoires: Vaud en 1943, Genève en 1944, Fribourg, Neuchâtel et Lucerne en 1945. Ce développement fondé sur le fédéralisme va marquer de manière durable la politique familiale. Il faudra attendre les années 2000 pour voir la première loi fédérale être enfin édictée. La Seconde Guerre mondiale pose donc les fondements de ce domaine de politique sociale, et c'est au cours de cette période que la dimension privée et fédéraliste des allocations familiales est imprimée à la politique familiale. Quels sont les éléments de contexte qui expliquent cette évolution ?

Ils sont à la fois politiques et salariaux. Au niveau politique, outre les développements législatifs au niveau cantonal, on peut rappeler l'initiative *Für die Familie* des catholiques-conservateurs. Cette initiative, lancée en 1941 et déposée en 1942, demande le développement d'une véritable politique de soutien à la famille par les autorités fédérales. Elle témoigne de la recrudescence au début de la guerre, dans la continuité des années 1930, des inquiétudes des milieux de droite au sujet de la famille (Jost, 1999: 42). Ces craintes sont exacerbées par le conflit. L'initiative *Für die Familie* constitue le point saillant de différentes actions politiques – des motions sont également déposées aux Chambres⁵¹⁶ – qui représentent une menace pour les associations patronales. Le développement des caisses privées est à lire, dans ce contexte, comme une forme d'action préventive visant à contrer une éventuelle intervention publique.

L'historien Matthieu Leimgruber a montré comment le conseiller fédéral radical Walther Stampfli parvient à limiter la portée de l'initiative *Für die Familie*, qui faisait concurrence à son projet d'AVS minimale (2008: 152-153). Ainsi, l'initiative conservatrice se concrétise par l'adoption, en 1945, d'un article constitutionnel qui prévoit que la Confédération a la possibilité d'intervenir en matière de soutien à la famille. Cet article prévoit notamment que la Confédération doit créer une assurance-maternité. Malgré plusieurs tentatives, aucune loi ne concrétise cet article constitutionnel avant les années 2000. Il ressort de la comparaison entre les allocations familiales et l'assurance-maternité que même si ces deux institutions n'ont été l'objet d'une législation fédérale que très tardivement, les allocations familiales – qui renforçaient le principe du salaire unique masculin et le modèle familial conservateur – se sont développées au niveau des cantons et essentiellement sous l'impulsion patronale alors que le principe d'une assurance-maternité – qui favorisait le travail des femmes – est resté lettre morte (Studer, 1997; voir aussi la section 4.4)⁵¹⁷.

⁵¹⁶ On peut signaler le postulat accepté à l'unanimité par le Conseil des États en décembre 1940, «Schutz der Familie» du conservateur Walter Amstalden et cosigné par vingt-sept de ses collègues, qui demande que des caisses de compensation d'allocations familiales soient créées sur le modèle des APG. Voir ASSE, Zentralleitung 27 septembre 1940, p. 2-5.

⁵¹⁷ Sur cette question, voir l'article du site internet Histoire de la sécurité sociale en Suisse, «Famille et maternité», disponible à l'adresse: <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch/risques/famille-et-maternite/> (consulté le 26 décembre 2014).

L'initiative *Für die Familie* est donc demeurée sans effet législatif marquant au plan national. L'entrée en vigueur des lois cantonales a, en revanche, des effets très concrets. La loi vaudoise de 1943 impose aux entreprises du canton de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Même si elle considère que les entreprises, à partir d'une certaine taille, constituent déjà une «caisse de compensation d'entreprise», cette loi n'en a pas moins pour effet de multiplier le nombre de caisses privées au niveau cantonal. La loi genevoise de 1944 prévoit le même type de disposition, ce qui force également les patrons de ce canton à fonder des caisses. Dans ces deux cantons, comme dans ceux qui les imitent par la suite, les lois prévoient la fondation d'une caisse cantonale de compensation publique et de caisses privées, comme c'est le cas dans les APG. Le contexte politique, dans lequel les cercles patronaux cherchent à limiter autant que faire se peut la portée des initiatives pour la famille des catholiques-conservateurs, joue donc un rôle important dans le développement des caisses de compensation patronales d'allocations familiales.

Il n'est cependant pas le seul élément explicatif. La conduite, par les associations patronales, de la politique salariale joue également un rôle déterminant. Les caisses d'allocations familiales permettent de compenser l'inflation due à la guerre en augmentant les salaires des personnes ayant des charges familiales, par un mécanisme dit de «*compensation de l'inflation liée à la guerre*»⁵¹⁸. L'objectif patronal consiste ici à trouver un compromis entre «salaire social» en temps de guerre et «salaire au rendement». En effet, la différenciation claire entre salaire et allocations, permise par la création de caisses, laisse aux patrons la possibilité de supprimer ces dernières une fois la période d'inflation passée. Ainsi, la fondation de caisses de compensation s'inscrit dans le contexte de la politique salariale générale du patronat au cours de la guerre, politique informée par l'expérience marquante de la Première Guerre mondiale (Zimmermann, 2009: 49). Les organisations patronales cherchent à éviter, à tout prix, une répétition des événements en trois phases qui s'étaient produits à la fin de la Première Guerre mondiale et avaient été pour eux véritablement traumatisants. Rappelons-les très brièvement (voir la section 3.4). Dans le contexte d'une inflation galopante, les salaires avaient d'abord trop faiblement augmenté. Cet appauvrissement avait largement contribué au déclenchement de la vague de grèves autour de 1918. Un brusque ajustement des salaires à la hausse avait alors eu lieu. Les patrons avaient ensuite, dans le cadre de la crise économique violente du début des années 1920, décidé de les abaisser en 1920-1921, provoquant de nouveaux troubles. Pour les patrons, il s'agit donc de préparer la sortie de la Seconde Guerre mondiale afin d'éviter une reproduction des troubles sociaux de 1918 ainsi que le mouvement de balancier sur les salaires à la hausse (jusqu'en 1921) puis à la baisse (jusqu'en 1923) qui avait

⁵¹⁸ L'expression est de Paul Gysler: AUSAM, «Diverse Protokolle 1942-1944», volume 2, «Protokoll der Konferenz der schweizerischen Berufsverbände», 29 avril 1943, p. 2. Traduit de l'allemand.

perturbé l'après-Première Guerre mondiale⁵¹⁹. Les mesures prises durant le conflit permettent de mieux contrôler l'inflation. Les institutions de l'économie de guerre – le contrôle des prix mais aussi la *Lohnbegutachungskommission* (commission de surveillance des salaires), mise en place en 1941 – ainsi que les progrès de l'action collective patronale permettent aux salaires de suivre (cette fois-ci) beaucoup plus précisément l'évolution de l'inflation. Le renforcement de l'UCAPS, qui parvient désormais à fonctionner comme centre de gravité de la politique patronale, n'est pas étranger à ce phénomène. L'action collective patronale est d'autant plus facilitée dans un contexte où le Conseil fédéral se voit doté des pleins pouvoirs et donc où la menace d'une intervention publique sur les salaires plane sérieusement⁵²⁰. Les caisses d'allocations familiales sont alors un moyen pour les associations patronales de mener une politique salariale homogène et de limiter les interventions de l'État fédéral ou des cantons dans la fixation des salaires. Cette voie médiane – augmenter les salaires sur une base coordonnée tout en limitant les interventions publiques – a exigé des associations patronales un dépassement de leurs divergences pour créer une politique commune. Unifier le comportement des employeurs à l'interne leur permet, en effet, de gagner ensuite en force pour défendre leur position à l'externe. Les caisses de compensation familiales s'inscrivent dans cette action collective.

Il faut différencier les caisses de compensation dont les activités s'étendent à toute la Suisse et celles dont le rayon d'action se limite à une région ou à un canton, comme c'est le cas dans les cantons de Vaud et de Genève dès 1943-1944. Les caisses nationales sont créées, en majorité, au cours des années 1941-1943. Fondées pour faire face à l'inflation due à la guerre, elles s'inscrivent, comme on vient de le voir, dans un jeu complexe auquel se livrent les cercles patronaux : garder le contrôle sur la politique salariale – augmenter les salaires de manière homogène – tout en lâchant quelques concessions face aux revendications politiques fédérales et cantonales pour une politique de soutien à la famille plus active. Cet exemple montre que les caisses d'allocations familiales se situent à l'interface entre politique salariale et politique sociale. Les principaux secteurs qui créent une caisse nationale sont ceux des machines, des brasseries, ou encore de l'horlogerie. Les cotisations à ces caisses – contrairement aux caisses APG – sont uniquement patronales, ce qui montre bien que leur action fait partie de la politique salariale des entreprises. Les cotisations varient énormément selon les caisses. D'après la première étude de l'OFIAMT datant

⁵¹⁹ AUCAPS, Vorstand n° 130, 29 mars 1946, p. 77.

⁵²⁰ Comme en témoigne le projet de l'OFIAMT de novembre 1942, qui prévoyait la mise en place d'offices cantonaux des salaires, nantis de la possibilité pour les cantons d'intervenir directement dans la fixation des salaires. Voir à ce sujet les différents correspondances et rapports contenus dans : AF, E_7800_1000/1961, volume 64, « Postulat Baumgartner, vom 21.9.1942 betr. Schaffung eines Lohnamtes 1941-1943 ». Les organisations patronales centrales ont cependant réagi de manière énergique pour contrer ces tentatives. Voir la lettre de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM au conseiller fédéral Walther Stampfli du 19 décembre 1942 ainsi que la lettre des mêmes associations au directeur de l'OFIAMT, Georg Willi, du 19 décembre 1942. Sur les tentatives étatiques relatives à la fixation des salaires, voir aussi AfZ, IB Vorort-Archiv, 101.1.6, « Diskussion um die Schaffung eines Eidgenössischen Lohnamtes, 11.1941 – 02.1947 ».

de 1944 (qui inclut toutes les caisses y compris les caisses cantonales), soixante-trois caisses fixent les cotisations en pour-cent des salaires selon un taux variant entre 0,5 et 5 % (dont dix-huit caisses de 0,5 à 1,5 %, trente-sept caisses de 1,5 à 2,5 % et huit à plus de 2,5 %), alors que vingt-sept caisses sont financées selon le nombre d'employés⁵²¹. Les allocations varient de 6 à 25 francs suisses par mois. Le tableau 7 présente l'évolution du nombre de caisses d'allocations familiales créées entre 1938 et 1944 (voir aussi le tableau 9, p. 363).

Tableau 7: Année de fondation des caisses de compensation pour allocations familiales (1938-1944)

Année de la fondation	Caisses nationales	Caisses cantonales (dont caisses vaudoises)	Total
1938	-	1	1
1941	3	3 (2)	6
1942	7	11 (5)	18
1943	6	66 (64)	72
1944	2	2 (2)	4
Total en 1944	18	83	101

Journal des associations patronales, n° 7, 16 février 1945, «Le développement des caisses d'allocations familiales», p. 146.

Ce tableau montre que dix-huit caisses nationales, apparues à l'initiative d'associations patronales, sont actives en 1944. Il indique aussi la multiplication des caisses vaudoises. La loi cantonale de 1943 qui les engendre est perçue, par les milieux patronaux, comme une «étatisation». Ils l'accueillent donc avec hostilité. Comme le note Otto Steinmann: «*Des dispositions législatives concernant les caisses de compensation familiales ouvrent la voie à l'influence de l'État sur la fixation des salaires.*»⁵²² C'est par l'existence des caisses privées que cette étatisation est atténuée, dans la mesure où la grande majorité des patrons s'affilient à des caisses d'associations patronales. Entre 1944 et 1947, les cantons de Genève, Fribourg, Neuchâtel et Lucerne suivent l'exemple du canton de Vaud en adoptant eux aussi des législations cantonales. Il en résulte la création de 178 caisses régionales, actives en 1947, regroupant 121 000 salariés, alors que les dix-huit caisses nationales regroupent 168 000 salariés⁵²³.

Pour comprendre ces évolutions, il faut se placer à la fois au niveau des associations patronales qui fondent les caisses nationales ainsi que du point de vue

⁵²¹ Trois caisses collectent cependant des cotisations paritaires : la caisse paritaire d'entreprise de Securitas SA, la caisse du personnel de l'État de Soleure ainsi que la caisse du bâtiment vaudoise. Pour les chiffres cités, voir *Journal des associations patronales*, n° 7, 16 février 1945, «Le développement des caisses d'allocations familiales», p. 146.

⁵²² AUCAPS, Ausschuss n° 151, 22 octobre 1943, p. 101. Traduit de l'allemand.

⁵²³ AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände», Gesetzgebung über die Familienausgleichskasse, février 1947, p. 1.

des associations faitières qui coordonnent la riposte des associations patronales aux demandes politiques de soutien à la famille. Le 1^{er} mai 1941, l'ASM fait office de pionnière en créant la première caisse de compensation pour financer les allocations familiales sur une base unitaire au sein de la branche. L'action dans ce domaine de la plus influente association patronale peut être considérée comme représentative de l'activité des autres caisses familiales de la période. Il est intéressant dans ce cadre d'examiner dans quelles circonstances l'ASM crée la première caisse de compensation nationale pour allocations familiales. Si elle franchit le pas plus rapidement que les autres associations patronales, c'est parce que la question a été débattue en son sein dans l'entre-deux-guerres (comme on l'a vu dans la section 4.6) et que des plans ont été échafaudés à cette époque. C'est aussi parce que l'ASM est capable d'une action collective plus performante que d'autres associations patronales. Il faut en effet signaler que la fondation d'une caisse implique que certaines firmes soient contributrices nettes au système, alors que d'autres en bénéficient, selon la composition de leur force de travail. Cela dépend largement de l'implantation géographique des usines : ainsi, Escher Wyss, qui est située en ville de Zurich et compte moins d'enfants que des entreprises situées à la campagne, contribue trois fois plus qu'elle ne reçoit de la caisse de l'ASM⁵²⁴. La fondation d'une caisse témoigne donc de la capacité de l'association à imposer ce sacrifice aux entreprises perdantes⁵²⁵. Ni le VATI, ni la SSE, malgré leur volonté de fonder elles aussi des caisses de compensation d'allocations familiales, ne parviennent à leur fin. Les membres du VATI s'opposent ainsi à un plan de la direction de l'association lors d'une assemblée générale de 1943⁵²⁶. Ce refus rappelle la manière dont les membres de la SSE avaient rejeté la création d'une caisse de compensation pour militaires en 1932. Le contexte particulier de la guerre ne permet donc pas de surmonter tous les problèmes d'action collective patronale. Il n'en demeure pas moins que l'obligation qui est faite aux entreprises d'adhérer à la caisse est une première au sein de l'ASM et que sa fondation marque une rupture avec la tradition de volontarisme jusque-là en vigueur⁵²⁷. La fondation de la caisse doit donc être comprise comme l'approfondissement de l'action collective patronale sur le marché du travail.

Au sein de l'ASM également, l'idée d'une caisse rencontre de fortes résistances. Elle n'est acceptée que par une courte majorité, quand bien même la caisse est d'une importance financière très limitée. Elle ne paye des allocations qu'à partir du troisième enfant, et elle est financée par une cotisation modeste de 0,6 % des salaires⁵²⁸. Sous l'effet

⁵²⁴ AASM, Ausschuss n° 170, 3 avril 1941, p. 6.

⁵²⁵ Les procès-verbaux de l'ASM témoignent des tensions qui émergent de cette distribution des coûts entre des entreprises par ailleurs concurrentes. Voir AASM, Ausschuss n° 170, 3 avril 1941, p. 4.

⁵²⁶ ASSE, V.3.1.1 « Familienausgleichskasse SBV (Exposés etc.) », « Summarisches Protokoll der 2 Sitzung der Sonderkommission des Zentralverbandes für Familienzulagen », 14 juillet 1943, p. 5. L'intention de la SSE est évoquée en septembre 1942 dans AUCAPS, Vorstand n° 119, 14 septembre 1942, p. 38.

⁵²⁷ AASM, Ausschuss n° 170, 3 avril 1941, p. 4.

⁵²⁸ AASM, Ausschuss n° 169 et 170, 30 janvier 1941 et 3 avril 1941.

de la guerre et de l'idéologie de la « Défense nationale spirituelle », les patrons semblent en 1941 prêts à faire cette concession au « salaire social ». Il demeure cependant que l'introduction d'une caisse pour collectiviser les allocations permet, d'un autre point de vue, de renforcer le « salaire au rendement ». En effet, la caisse n'intervient qu'à partir du troisième enfant et ne vient influencer le salaire que d'une petite minorité des travailleurs.

Hermann Dolde, le secrétaire de l'ASM, décrit le contexte politique et salarial qui mène à la fondation de cette caisse. Il estime que l'existence d'une caisse préviendrait une éventuelle action politique et qu'elle serait moins coûteuse pour les patrons. La considération essentielle qui pousse à sa création relève cependant de la politique interne à l'ASM. Elle met en jeu la capacité de contrôle de l'association sur la politique salariale de ses membres. Elle fait donc écho au projet de « maîtrise coordonnée » développé par les *employers' associations* depuis leur apparition (Gruner, 1988 : 822). Pour Dolde, il en va ainsi de la capacité de l'ASM de prendre le contrôle de cette partie de la politique salariale de ses membres. Le contexte est le suivant : l'inflation pousse les firmes à accorder des allocations familiales à leurs employés sans coordination réelle. Le développement des allocations familiales se fait donc au niveau des firmes ou à l'échelle régionale, impliquant que l'association patronale n'a que peu de contrôle sur cette partie de la politique salariale des entreprises⁵²⁹. Ces différents enjeux sont exprimés par le secrétaire de l'ASM :

*« Les allocations familiales et pour enfants ne sont pas des prestations sociales (Wohlfahrtswesen) mais bien des prestations salariales (Lohnverhältnissen), domaine dans lequel notre association patronale peut, selon ses statuts et son règlement principal, intervenir si besoin dans l'intérêt de tous ses membres. [...] Toutes les entreprises affiliées à l'association ont un intérêt commun à ce que l'on opère de manière unitaire pour éviter qu'une concurrence malsaine ne se développe. »*⁵³⁰

Pour Dolde, la question est donc de savoir si l'ASM veut procéder sur ce point de la politique salariale de manière collective – et en confier sa conduite à la direction de l'association – ou alors si elle entend laisser les entreprises libres de procéder comme bon leur semble. Le secrétaire patronal défend l'intervention de l'association au nom de « la défense de la liberté des entreprises contre les interventions des syndicats et de l'État »⁵³¹. La perte de liberté au profit de l'association patronale apparaît ainsi comme un moindre mal.

Plus largement, la fondation d'une caisse implique des enjeux d'image, de contrôle des membres, de conflits autour de la définition du salaire, et elle approfondit l'action

⁵²⁹ AASM, Vorstand n° 174, 2 décembre 1940, p. 8.

⁵³⁰ AASM, Ausschuss n° 170, 3 avril 1941, p. 9. Traduit de l'allemand.

⁵³¹ AASM, Ausschuss n° 170, 3 avril 1941, p. 9 Traduit de l'allemand.

collective des employeurs. Elle implique donc les différentes dimensions de l'action collective patronale. Un procès-verbal de janvier 1941 relève ainsi que :

«L'introduction des allocations pour enfants dans notre association [par le biais de la création d'une caisse] constituerait une preuve de solidarité des entreprises qui ferait impression dans le public [...]. Notre association pourrait par ce biais se ménager une certaine influence sur le développement de cette question. En revanche, si l'on renonce à une introduction commune des allocations, il faut s'attendre à ce que celles-ci soient introduites par les entreprises elles-mêmes de façon autonome, ou alors que la question des caisses de compensation ne rebondisse au niveau local. La situation pourrait alors se développer de façon totalement hétéroclite. Avec la création d'une caisse de compensation, les entreprises sauraient à l'avance les coûts sociaux qu'elles devraient envisager. Les charges seraient égales, toutes proportions gardées, pour toutes les entreprises et cela éviterait que certaines favorisent l'engagement de travailleurs célibataires ou sans enfants. La solution qui passe par la création d'une caisse de compensation permettrait également de maintenir les prestations à un niveau un peu moins élevé en n'accordant les allocations qu'à partir du troisième enfant. Si l'on renonce à cette caisse, une allocation devra être versée pour chaque enfant.»⁵³²

Le bénéfique tactique que l'association espère tirer de cette nouvelle institution se mêle ainsi aux raisons de politique d'association pour mener à sa création. La caisse ne collectivise cependant qu'une petite partie du salaire et elle ne joue en conséquence qu'un rôle secondaire dans la politique salariale de l'association.

L'existence de la caisse de l'ASM, comme celles des autres associations patronales suisses, va toutefois jouer un rôle politique très fort. En effet, les patrons peuvent prendre appui sur ces initiatives pour réfuter la nécessité d'interventions publiques. Sous l'impulsion de l'ASM et pour contrer l'initiative *Für die Familie*, l'UCAPS fait évoluer ses positions sur la question des allocations familiales. Elle ne s'oppose plus aux allocations en tant que telles, mais au principe d'une intervention étatique qu'elle veut remplacer par l'action autonome des associations patronales sous forme de caisses de compensation. On retrouve ici Charles Tzaut, déjà impliqué dans la création de la caisse de l'UIM en 1930 déjà, et qui souligne en 1941 que *«les expériences faites par cette caisse d'allocations familiales sont très favorables»⁵³³*. En tant que vice-président de l'UCAPS jusqu'en 1947, il est un de ceux qui participent activement à la diffusion des caisses d'allocations familiales.

L'existence des caisses privées, créées hors de tout cadre légal fédéral, implique que l'administration a ici un contrôle encore plus faible que celui qu'elle exerce

⁵³² Le procès-verbal n'attribue cette citation à aucun locuteur précis. AASM, Vorstand n° 175, 22 janvier 1941, p. 3-4. Traduit de l'allemand.

⁵³³ AUCAPS, Vorstand n° 116, 23 avril 1941, p. 12.

dans les APG, et qu'elle dispose d'une capacité d'action encore plus limitée sur les caisses patronales. En 1942, alors que de nombreuses caisses ont déjà été créées par les associations patronales, l'OFIAMT ne sait pas combien de caisses existent. Les documents témoignent même du fait que l'administration fédérale des contributions ne sait pas réellement ce que sont ces caisses⁵³⁴. Les pouvoirs publics ne disposent d'une liste des caisses d'allocations familiales qu'en automne 1944, quand l'OFIAMT réalise une enquête⁵³⁵. Malgré cette relative ignorance, l'OFIAMT et l'administration fiscale sont favorables au développement de ces caisses par les patrons. Le Vorort obtient même que les contributions à ces caisses soient exonérées de toute obligation fiscale fédérale (impôt de défense nationale, impôt sur les bénéfices de guerre) en 1942. Comme le souligne un courrier de l'OFIAMT de février 1942 :

*« Il s'agit là d'institutions visant la distribution de prestations sociales qui, autant qu'il se peut, ne doivent pas être soumises à l'impôt. À notre avis, leur développement doit si possible être favorisé, en particulier dans les circonstances actuelles rendues difficiles par l'inflation. »*⁵³⁶

Comme pour les caisses APG, l'UCAPS met en place une commission interne des caisses d'allocations familiales pour coordonner leur action. Elle se réunit pour la première fois en janvier 1943. Elle comprend des directeurs de caisses APG et d'allocations familiales, des directeurs et des présidents d'associations de branches et locales ainsi que des représentants des associations faîtières. La commission estime que le meilleur moyen de fournir une réponse collective du patronat au renchérissement dû à la guerre ainsi qu'aux menaces politiques de développement d'interventions publiques dans le domaine de l'aide à la famille est la mise en place de caisses d'allocations familiales par les associations patronales. Une circulaire de l'UCAPS de janvier 1943 note que dans cette commission

*« on est généralement de l'avis que la fondation de caisses de compensation privées, comme en ont créé une série d'associations patronales et comme d'autres sont sur le point de le faire, devrait être encouragée par tous les moyens. Ce n'est en effet que de cette manière que les tendances à l'étatisation, de plus en plus intenses tant à la Confédération que dans les cantons, pourront être contrées »*⁵³⁷.

⁵³⁴ AF, E_6302(B)_2003/1, volume 555, «626.6 Familien-Ausgleichskassen 1942-1977». Voir les différentes lettres échangées en février et en avril 1942 entre l'administration fédérale des contributions, l'OFIAMT, et les administrations cantonales de l'impôt pour la défense nationale.

⁵³⁵ *Journal des associations patronales*, n° 7, 16 février 1945, «Le développement des caisses d'allocations familiales», p. 145.

⁵³⁶ AF, E_6302(B)_2003/1, volume 555, «626.6 Familien-Ausgleichskassen 1942-1977», lettre l'OFIAMT à l'administration fédérale des contributions, 12 février 1942, p. 1. Traduit de l'allemand.

⁵³⁷ ASSE, V.3.1.1 «Familienausgleichskassen SBV (Exposés etc.)», circulaire UCAPS n° 527, «Familienzulagen», 30 janvier 1943, p. 1. Traduit de l'allemand.

Cette commission, dans une composition un peu changeante, se réunit cinq fois au moins entre 1943 et 1947⁵³⁸. Elle comprend des acteurs des APG, notamment Otto Steinmann, le directeur de la chambre de l'horlogerie Albert Amez-Droz, Hermann Dolde, mais aussi un représentant de l'USAM en la personne d'Alfred Gutersohn, ou encore Ernst Küry, le directeur de la caisse des brasseurs, Charles Kuntschen, et l'industriel du textile Rudolf Bodmer. Dans la mesure où l'USAM est relativement favorable à l'initiative *Für die Familie* alors que l'UCAPS la rejette, ces réunions permettent d'homogénéiser les positions patronales. Elles sont également un lieu où les caisses elles-mêmes (et pas seulement les associations patronales) peuvent faire entendre leur point de vue. Ernst Küry, le futur président de l'association des caisses de compensation professionnelles, y prononce ainsi d'importants discours introductifs.

L'UCAPS soutient avec d'autant plus de conviction la fondation de caisses d'allocations familiales qu'une ordonnance du Conseil fédéral du 9 octobre 1943 autorise les caisses APG à gérer des caisses familiales, même si les fonds de chacune des caisses demeurent séparés. Cette possibilité de fusionner les appareils administratifs des caisses APG et d'allocations familiales limite les frais de gestion et offre la perspective de gagner des membres dans la concurrence avec les caisses cantonales, elle est donc plus que bienvenue pour les associations⁵³⁹. Pour cette raison, les milieux patronaux ont le plus grand intérêt à pouvoir lier l'administration des différents types de caisses. À partir du moment où une même administration gère les deux types de caisses – familiales et APG –, les associations gèrent une structure dont les effets sont à cheval entre politique sociale (caisses APG) et marché du travail (caisses d'allocations familiales). Cela illustre le mouvement de va-et-vient entre les différents pôles du « monde des caisses » qui renforce l'ancrage institutionnel des caisses de compensation.

La commission des associations faitières sur les allocations familiales coordonne également la réaction patronale après l'adoption par le peuple, le 25 novembre 1945, de l'article constitutionnel sur la protection de la famille, qui donne la possibilité à la Confédération de légiférer dans ce domaine. Une commission d'experts est alors mise en place par le Conseil fédéral pour donner un contenu législatif à cet article. Les patrons, qui sont parfaitement préparés car leur commission interne s'est déjà réunie plusieurs fois⁵⁴⁰, ne sont a priori pas totalement opposés à une loi fédérale, mais à la condition qu'il s'agisse d'une « loi-cadre » qui se contenterait de faciliter le travail des

⁵³⁸ Elles ont lieu le 12 janvier 1943, le 14 juillet 1943, le 7 mars 1944, le 26 septembre 1945, le 15 mars 1946 et le 25 novembre 1946. Les procès-verbaux de ces réunions se trouvent dans ASSE, V.3.1.1 « Familienausgleichskassen SBV (Exposés etc.) ». On trouve le procès-verbal de la réunion du 25 novembre 1946 dans AUCAPS, Sachdossier 3.6.3.e « Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände ».

⁵³⁹ AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschuss der Verbandsausgleichskassen, 13 octobre 1942, p. 4.

⁵⁴⁰ Charles Kuntschen expose en 1944 déjà qu'une loi fédérale pourrait être proposée prochainement et que par conséquent : « Nous devons donc être prêts [...] à formuler des propositions sauvegardant les intérêts des caisses privées. » Voir AUSAM, « Diverse Protokolle 1942-1944 », « Plenarversammlung der Verbandsausgleichskassen », 23 mars 1944, p. 10.

caisses patronales nationales. C'est ce qu'explique Charles Kuntschen qui, au nom de l'UCAPS, coordonne l'action des patrons :

«En présence du développement de la législation cantonale, il devient nécessaire d'avoir une réglementation fédérale permettant aux caisses professionnelles suisses de compensation d'exercer leur activité sur l'ensemble du territoire de la Confédération sans être gênées par la loi cantonale. Tel sera le but de la législation fédérale envisagée et pour l'élaboration de laquelle l'OFAS a constitué une commission d'experts. [...] La commission d'experts déterminera la forme sous laquelle ce but pourra être atteint. Cependant, il est possible que les partisans de la protection de la famille demandent une législation allant plus loin.»⁵⁴¹

La position patronale consiste à laisser autant de liberté que possible aux caisses de compensation familiales et à limiter au maximum l'intervention publique. Pour éviter un développement anarchique des allocations sur une base cantonale, le patronat aurait soutenu une loi fédérale «cadre» suite à l'adoption de l'article constitutionnel. Cependant, face aux ambitions des autres membres de la commission qui allaient, selon lui, trop loin, il décide de couler la législation fédérale. Cela explique l'échec de la législation fédérale en 1947 (Sommer, 1978 : 244-245). Les milieux patronaux ne sont toutefois pas les seuls à voir une loi fédérale trop ambitieuse d'un mauvais œil. Les milieux fédéralistes partagent en effet cet avis. La caisse de compensation cantonale vaudoise est ainsi également très réservée sur l'opportunité d'une loi fédérale, la voulant très minimaliste. Plus généralement, l'échec de la loi fédérale renvoie donc aussi à la vivacité des tendances fédéralistes par principe opposées à une centralisation de la question au niveau national⁵⁴².

On le voit, dans le domaine des allocations familiales comme dans les APG, les caisses de compensation sont utilisées par les associations patronales pour organiser une action privée dont le but est de limiter le champ d'une éventuelle action publique. Dans la partie suivante, on va pouvoir apprécier le fait que les associations ne connaissent cependant pas que des succès dans leurs tentatives de dominer l'ensemble du «monde des caisses».

6.3. CAISSES PATRONALES VERSUS CAISSES SYNDICALES : OFFENSIVE SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE

La crainte que la guerre et ses conséquences économiques ne provoquent des conflits sociaux similaires à ceux de 1918 est, comme on l'a vu, bien présente dans les milieux patronaux. Malgré la mise en place des APG, qui viennent améliorer la

⁵⁴¹ AUCAPS, Vorstand n° 133, 22 janvier 1947, p. 21.

⁵⁴² ASSE, V.3.1.1 «Familienausgleichskasse SBV (Exposés etc.)», circulaire n° 23 de la caisse générale d'allocations familiales du canton de Vaud (caisse publique vaudoise), 24 avril 1947.

situation matérielle des hommes mobilisés et de leur famille, cette préoccupation perdure. Qu'advierait-il en cas d'augmentation soudaine du chômage? L'inquiétude est particulièrement forte dans les moments où le conflit fait peser la menace d'un ralentissement de l'activité économique. L'été 1940, par exemple, qui voit la défaite de la France alors que les relations avec l'Allemagne sont incertaines, est singulièrement préoccupant à cet égard (Bourgeois, 2009). Pourtant le Conseil fédéral se prépare depuis les années 1930 à lutter contre le chômage. Durant ces années de crise, il s'engage dans une (timide) politique de soutien à l'emploi, notamment à travers des projets de travaux publics lancé en 1938 puis à travers le Service obligatoire du travail créé durant la guerre (Tabin et Togni, 2013: 90). En outre, il nomme également, au début de l'année 1941, un délégué du Conseil fédéral à la création d'opportunités de travail en la personne de Jean Cagianut (Zimmermann, 2009). Les autorités politiques sont donc mobilisées pour garantir l'emploi et éviter un appauvrissement de la population, dont elles avaient pu constater les dangereux effets sociaux en 1918 (Guex et Perrenoud, 1995). Parmi les élites syndicales, patronales et étatiques, il est largement admis que les caisses d'assurance-chômage, non obligatoires et peu solides financièrement, ne seraient pas capables de faire face à une soudaine montée du sous-emploi (Tabin et Togni, 2013: 91-92). Il est donc souhaitable, du point de vue patronal, de donner à cette assurance une meilleure assise financière.

L'UCAPS, par l'intermédiaire d'un projet conçu par Otto Steinmann, envisage dès octobre 1940 de réformer l'assurance-chômage. Son projet a pour but de mettre entre les mains des caisses de compensation APG l'organisation de l'assurance-chômage. Steinmann n'est pas le seul à soutenir cette idée. Pour Jean Cagianut et August Schirmer, il s'agit d'une opportunité à saisir pour faire avancer un ancien projet: retirer aux syndicats l'organisation des caisses d'assurance-chômage, qui leur permettent d'attirer les travailleurs, et réorganiser ce domaine du «monde des caisses» de manière paritaire. Les patrons sont bien sûr d'autant plus prêts à franchir le pas que la pression politique sur «la transformation des caisses» est grande. Le projet de Steinmann prévoit donc la suppression des caisses d'assurance-chômage et leur réorganisation à travers les caisses de compensation. La contrepartie offerte aux syndicats à la disparition de leurs caisses consisterait, pour les patrons, à participer au financement de l'assurance-chômage par le biais des cotisations APG, ce qui n'était pas le cas jusque-là. De plus, les nouvelles caisses de compensation APG-Assurance-chômage seraient désormais paritaires, ce qui représente une autre concession aux syndicats. Une fois ces caisses réorganisées, les contributions aux caisses APG financeraient, en plus des APG, l'assurance-chômage⁵⁴³.

Avec ce projet, les patrons tentent de porter un coup très dur aux syndicats dans une période où ces derniers se trouvent déjà en position de faiblesse. J'ai déjà

⁵⁴³ Cette proposition est exposée dans un rapport d'Otto Steinmann daté du 30 octobre 1940 en annexe à AUCAPS, Ausschuss n° 134, 22 octobre 1940.

signalé leur intégration à la « Défense nationale spirituelle » dans les années 1930. Ce contexte pèse sur la « droitisation » (Scheiben, 1987) de Konrad Ilg, président de la FOMH, le plus puissant syndicat industriel, qui estime en juillet 1939 : « *Le fait est qu'aujourd'hui, avec les grèves, il n'y a rien à faire : elles sont un poison pour la vie sociale et ne font que nourrir les courants réactionnaires.* »⁵⁴⁴ Le syndicaliste combat aussi très durement les tenants de l'aile communiste de l'USS. Au début des hostilités, et plus encore après la défaite de la France en 1940, la spécificité de la position suisse au cœur de l'espace occupé par les puissances de l'Axe affaiblit beaucoup la position de la gauche et des syndicats et vient ainsi détériorer un rapport de force qui leur était déjà défavorable.

Le climat politique de l'été 1940 oscille entre concessions à l'Allemagne nazie, parmi lesquelles figurait le musellement de toute opposition de gauche, et organisation de la résistance en cas d'attaque (Bourgeois, 2009). Dans ce contexte, la gauche et les syndicats voient leur position se détériorer. Certaines déclarations du secrétaire de l'UCAPS, Friedrich Bernet, permettent de mieux comprendre pourquoi. Il fait notamment étalage, en juin 1940, de son admiration pour la violence déployée par l'armée allemande et prédit que les mêmes recettes pourraient être appliquées à l'économie. Bernet estime en conséquence que « *le facteur de production est devenu une condition de l'indépendance nationale* »⁵⁴⁵. Au cours de la même séance, il se réjouit, en outre, de l'atmosphère de terreur qui règne au sein de la gauche, très menacée en cas d'invasion de la Suisse par l'Allemagne nazie, et souligne que « *les dirigeants socialistes s'imaginent déjà, dans leurs cauchemars, dans des camps de concentration, et vont dès lors loin dans leur compréhension des besoins économiques* »⁵⁴⁶. Le contexte est donc favorable à l'attaque patronale des caisses d'assurance-chômage syndicales.

Les syndicats, de leur côté, présentent également un projet de réforme de l'assurance-chômage. Ils envisagent de puiser dans les fonds de compensation et de rediriger une partie de la contribution aux caisses de compensation AVS. Cette proposition aurait abouti à ce qu'une partie de la contribution patronale aux caisses de compensation soit versée aux caisses d'assurance-chômage, notamment syndicales. Pour Steinmann, cette proposition syndicale et également une autre proposition semblable de l'OFIAMT mettent les patrons dans une situation « embarrassante ». Le vice-président de l'UCAPS explique que ces projets impliqueraient une « razzia » sur l'argent accumulé par les caisses de compensation. Comme dans le cas des APG, Steinmann souligne qu'il est nécessaire d'agir immédiatement : « *Si nous ne prenons pas l'initiative, d'autres projets prendront le dessus, avec pour conséquence que les employeurs devront passer à la caisse sans obtenir de droit de regard.* »⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ Archives sociales, Zentravrorstand FOMH, 6 juillet 1939, p. 45. Traduit de l'allemand.

⁵⁴⁵ AUCAPS, Ausschuss n° 131, 26 juin 1940, p. 27. Traduit de l'allemand.

⁵⁴⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 131..., traduit de l'allemand.

⁵⁴⁷ AUCAPS, Ausschuss n° 135, 27 novembre 1940, p. 70. Traduit de l'allemand.

Steinmann mobilise ici un argument que nous avons déjà rencontré au sujet des caisses de compensation APG. Les organisations patronales s'opposent au projet syndical en arguant qu'il est pour elles exclu de participer au financement d'une assurance sans qu'elles disposent d'un contrôle sur sa mise en œuvre (Tabin et Togni, 2013 : 91-92). C'est pour contrer ces propositions que Steinmann envisage de refonder l'assurance-chômage sur la structure administrative et d'après le financement des APG. Pour les personnalités les plus influentes de l'UCAPS, comme Léo Bodmer ou l'industriel du textile Daniel Jenny-Squeder, il s'agit d'une opportunité unique de porter un coup très dur aux syndicats en s'attaquant à leurs caisses d'assurance-chômage. En ce qui concerne leurs propres caisses de compensation, les patrons veillent à en conserver le contrôle. Otto Steinmann estime ainsi que les partisans de l'AVS – l'initiative *Gesichertes Alter* – visent à retirer les caisses des mains patronales tout en profitant de leurs cotisations, ce à quoi l'Union centrale compte bien s'opposer⁵⁴⁸.

Charles Tzaut, l'autre vice-président de l'UCAPS, estime également qu'il s'agit d'une opportunité à saisir pour imposer le point de vue patronal non seulement en ce qui concerne l'assurance-chômage, mais plus largement sur l'ensemble des débats de politique sociale du moment. C'est en tout cas l'analyse que livre le Genevois lorsqu'il dit que «*comme les partisans de l'assurance-vieillesse et survivants sont très actifs dans la presse et l'opinion publique, il importe que les milieux industriels prennent les devants et présentent sans tarder leurs propositions*»⁵⁴⁹. Le contexte presse donc les associations patronales. Le Conseil fédéral annonce le 14 février 1941 avoir lancé une étude sur l'affectation des caisses de compensation à l'assurance-vieillesse, à l'assurance-chômage, aux allocations familiales ou encore à la création d'opportunités de travail⁵⁵⁰. Steinmann estime en conséquence qu'il ne leur «*reste pas d'autre choix que d'agir*»⁵⁵¹. L'argument qui résume sans doute le mieux les raisons d'agir des patrons est exprimé par le président de l'UCAPS, Léo Bodmer, quand il affirme qu'«*il est à craindre que si d'autres milieux prennent l'initiative d'une réglementation, la solution définitive soit bien plus désavantageuse*»⁵⁵². Cet argument n'est cependant pas le seul. Cagianut explique ainsi que réformer l'assurance-chômage avec les caisses de compensation constitue une opportunité unique. Cela offrirait en effet, selon lui, un avantage déterminant pour approfondir l'œuvre de

⁵⁴⁸ AUCAPS, Vorstand n° 115, 13 décembre 1940, p. 80.

⁵⁴⁹ AUCAPS, Vorstand n° 115, 13 décembre 1940, p. 72. Les remarques de Jenny-Squeder et de Bodmer se trouvent également à la page 72.

⁵⁵⁰ Le «*IV^e rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de ses pouvoirs extraordinaires (du 21 mai 1941)*» note : «*En considération [des excellents résultats financiers des APG], nous avons, par arrêté du 14 février, autorisé le département à examiner si et dans quelle mesure les ressources en question devaient, dans le cas où elles ne seraient pas absorbées par le régime des allocations pour perte de salaire, servir à l'institution d'une assurance-vieillesse, au paiement d'allocations familiales ou à la création d'une assurance-chômage avec développement du service de placement*», p. 57. Voir AF, E_7396_1987/31, volume 5.

⁵⁵¹ AUCAPS, Ausschuss n° 137, 22 février 1941, p. 92. Traduit de l'allemand.

⁵⁵² AUCAPS, Vorstand n° 115, 13 décembre 1940, p. 82.

pacification sociale qu'avaient entamée les caisses APG. Il souligne particulièrement l'effet bénéfique de la possibilité offerte par les APG au patron de verser les rentes lui-même, restant ainsi en contact avec les familles des travailleurs. Il souligne aussi de quelle manière les caisses APG, par l'organisation dans les associations patronales des allocations, ont permis de neutraliser les influences politiques considérées comme néfastes sur la question sociale. Il explique :

« Nous aurons tôt ou tard un taux de chômage élevé. Alors tout le monde devra se tenir les coudes et mettre les moyens en commun. Une situation similaire s'est déjà produite à la fin de la dernière guerre. À l'époque cependant, une solution paritaire n'était pas encore envisageable. Aujourd'hui, les employeurs ont compris que l'on doit contribuer à l'ouvrage si l'on veut avoir son mot à dire. Avec l'organisation actuelle de l'assurance-chômage, nous avons dépensé beaucoup d'argent sans toutefois parvenir à détendre la situation sociale. [...] Tout cela mène à la conclusion que l'on doit repenser son organisation sur des bases entièrement nouvelles. La gestion par les employeurs des cotisations et du versement des prestations va générer une transformation complète du système. Dans le domaine des APG, cela avait été obtenu malgré des résistances importantes au Palais fédéral. Elle a fait ses preuves. Dans le domaine de l'assurance-chômage également, elle favorisera le contact, le sentiment d'appartenance commune et permettra de neutraliser les influences politiques. En contrepartie de ces avantages, nous devons accepter la participation des syndicats. Cela va dans le sens de la communauté professionnelle (Berufsgemeinschaft). »⁵⁵³

Cette citation montre toute la complexité des enjeux liés aux caisses de compensation, investies d'un sens politique et social majeur par le président de la SSE. Plusieurs constats se dégagent. Premièrement, on voit ici à nouveau dans quelles circonstances l'UCAPS en arrive à formuler une proposition qui va dans le sens d'un développement de la politique sociale. L'Union centrale agit sous la pression et de manière réactive. Deuxièmement, la position de Cagianut montre aussi qu'une partie de l'UCAPS est marquée par l'idée de renforcer la collaboration entre les classes sous l'étendard du métier, la *Berufsgemeinschaft*, et que les caisses paritaires seraient une étape importante dans cette direction. Troisièmement, pour Cagianut, proposer d'utiliser les caisses de compensation et les millions prélevés dans leurs fonds pour faire fonctionner l'assurance-chômage doit permettre aux patrons de garder l'initiative en formulant des propositions concrètes. Quatrièmement, enfin, se déploie la logique d'expertise professionnalisée qui caractérise l'action de lobbying des associations patronales. Les caisses de compensation sont donc également, dans ce cas, un moyen de contrer des développements moins favorables pour les cercles patronaux. Cette action, relevant de la logique d'influence, n'est cependant possible qu'au prix d'un renforcement au niveau de la logique des membres.

⁵⁵³ AUCAPS, Vorstand n° 115, 13 décembre 1940, p. 83. Traduit de l'allemand.

La proposition de Steinmann, qui revient à pérenniser le prélèvement de 4% sur les salaires qu'avaient initié les APG, ne va en effet pas sans soulever un certain nombre d'oppositions au sein de l'UCAPS et dans l'ensemble des milieux patronaux. En Suisse romande, l'Association des industries vaudoises et, parmi les milieux du commerce zurichois, la Chambre de commerce de Zurich sont très réticents vis-à-vis de la proposition de Steinmann (Tabin et Togni, 2013: 96). L'élargissement de l'activité des caisses se heurte ici aux secteurs traditionnellement opposés au développement des politiques sociales et craintifs quant à l'utilisation de ces instruments par les milieux corporatistes. Il s'agit des mêmes milieux qui avaient déjà exprimé certaines réticences face aux caisses APG et, notamment, à la possibilité pour les associations patronales de déclarer leurs décisions contraignantes. Leurs principaux porte-parole dans l'UCAPS sont l'industriel de la soie Hans Naef, membre de la Chambre de commerce de Zurich, et l'industriel vaudois Emmanuel Dubochet, qui préside notamment l'Association des industries vaudoises et est un opposant historique à l'AVS et aux politiques sociales. Naef explique ainsi que les milieux de la finance tout comme ceux du commerce de gros, non affiliés à l'UCAPS, s'opposent au projet d'Otto Steinmann⁵⁵⁴. La défiance de Dubochet est d'autant plus forte que l'association vaudoise a fondé une caisse d'assurance-chômage paritaire à laquelle elle demeure attachée. Or le projet de Steinmann la menace. On constate ainsi que les associations patronales à l'origine de caisses d'assurance-chômage paritaires sont très réservées face à la réforme de l'assurance-chômage, ce qui ne manque pas de créer de fortes tensions à l'intérieur de l'UCAPS⁵⁵⁵. Comme dans les APG, Steinmann, en s'appuyant sur les industriels suisses alémaniques (Bodmer en particulier) et sur la SSE (Cagianut notamment), parvient à faire adopter sa solution par l'Union centrale. Il obtient, en effet, malgré les profondes réticences et le débat animé au sein du comité, que le Vorstand soutienne à l'unanimité son projet dès décembre 1940, en donnant mandat à l'Ausschuss de poursuivre les négociations. Ce projet témoigne de la capacité de l'UCAPS à produire le consensus au sein du monde patronal.

En mars 1941, la question du futur des caisses APG fait l'objet d'une séance commune des commissions de surveillance des APG (pertes de salaires et pertes de gains) au cours de laquelle l'unité patronale forgée par l'Union centrale montre son efficacité politique. La pomme de discorde entre les différents protagonistes porte sur le futur des caisses de compensation et de l'argent collecté par les caisses. Réunissant les principaux acteurs du domaine, les membres estiment que prendre une quelconque décision est prématuré. L'écrasante majorité des participants s'accorde également pour refuser de diminuer les prélèvements de 4% des salaires, même si les APG accumulent des excédents. Alors que les représentants des cantons se plaignent

⁵⁵⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 113, 18 juin 1941, p. 113.

⁵⁵⁵ AUCAPS, Vorstand n° 115, 13 décembre 1940, p. 80. Voir aussi AUCAPS, Ausschuss n° 142, 23 janvier 1942, p. 2-3.

des coûts que les APG leur occasionnent (1/10 de leurs dépenses brutes), l'USS, par l'intermédiaire de son président Robert Bratschi, revendique l'utilisation des fonds pour subventionner les caisses d'assurance-chômage et financer des opportunités de travail. Le parlementaire radical Philip Schmid-Ruedin, secrétaire de la Société suisse des employés de commerce, président du comité de l'initiative *Gesichertes Alter*, demande quant à lui la transformation des caisses pour l'assurance-vieillesse. Les patrons, à travers les prises de parole de Steinmann et de Cagianut, celles du secrétaire de l'ASM Hermann Dolde, mais aussi celles du représentant de l'USAM Max Kopp, rejettent l'idée que l'argent collecté par les caisses de compensation soit mis à la disposition des caisses d'assurance-chômage sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. Conformément au plan de Steinmann, ils demandent *tous* que l'assurance-chômage soit totalement réformée, rendue obligatoire et organisée sur la base des caisses de compensation. À défaut, Steinmann exige que les cotisations aux caisses soient réduites. Il estime par ailleurs que les caisses ne conviennent pas du tout à une assurance-vieillesse. Cette unité des patrons renforce très fortement l'efficacité de leurs interventions, qui vont toutes dans le même sens. Ils parviennent ainsi à convaincre la commission que toute décision définitive est prématurée et que les buts à privilégier, en cas d'utilisation future des caisses, sont l'assurance-chômage et la création d'opportunités de travail⁵⁵⁶.

Le projet de Steinmann ne parvient cependant que partiellement à convaincre hors des cercles patronaux, ce qui montre que ceux-ci ne sont pas tout-puissants et qu'ils subissent également des échecs. Le projet doit affronter une opposition déterminée des cantons et des syndicats⁵⁵⁷. Les cantons craignent principalement le coût de la réforme et veulent également défendre l'existence de leurs caisses d'assurance-chômage publiques. Ils estiment, en outre, que le projet Steinmann les prive de leur liberté d'action en la matière et centralise trop de compétences au niveau fédéral. Les syndicats, de leur côté, veulent défendre le contrôle qu'ils possèdent sur les caisses d'assurance-chômage – Konrad Ilg qualifie, à cet égard, le projet d'Otto Steinmann de «*particulièrement dangereux*»⁵⁵⁸. Ils s'opposent donc de toute leur force à la réforme (Tabin et Togni, 2013 : 97). Le succès du projet Steinmann est également préterité par l'opposition interne au patronat. Celle-ci, comme on l'a vu, est portée principalement par l'Association des industries vaudoises et les milieux fédéralistes de l'UCAPS qui tiennent à défendre leurs caisses d'assurance-chômage paritaires. Il semble également que le conseiller fédéral radical Walther Stampfli ne soutient pas la proposition patronale⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ AF_E_27_1000/721, volume 1029, «Eidg. Aufsichtskommissionen für die Lohn- und Verdienstersatzordnung 1941-1946, Gemeinsame Plenarsitzungen», Première séance, 11 mars 1941.

⁵⁵⁷ AUCPAS, Vorstand n° 116, 23 avril 1941, p. 7.

⁵⁵⁸ Archives sociales, Zentralvorstand FOMH, 14 mai 1941. Traduit de l'allemand.

⁵⁵⁹ AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Kommission der Verbandsausgleichskassen, 7 janvier 1942, p. 6. Voir aussi LEIMGRUBER (2008 : 122) sur les réserves de Stampfli en matière de politique sociale dans cette phase de la guerre.

L'assurance-chômage est tout de même réformée en 1942, mais sans engendrer de bouleversement majeur dans ce domaine du « monde des caisses ». Le système de caisses syndicales, paritaires et publiques, volontaires et subventionnées est maintenu. Les syndicats obtiennent la fin des discriminations que leurs caisses subissaient et qui les rendaient structurellement moins attractives que les caisses paritaires. Un fonds de compensation alimenté par les caisses chômage et les pouvoirs publics est également créé afin de stabiliser leur financement (2013 : 99). Peu avant la réforme de l'assurance-chômage de 1942, les associations patronales avaient obtenu un succès dans la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 octobre 1941, concernant les ressources nécessaires au paiement des allocations pour perte de salaire aux militaires, à la création de possibilités de travail et à une aide aux chômeurs⁵⁶⁰. Ce dernier ajoute, en effet, de nouvelles utilisations aux fonds de compensation APG. Il étend le bénéfice du fonds à d'autres catégories touchées par la guerre, notamment aux paysans affectés au service obligatoire du travail⁵⁶¹. Il prévoit surtout, depuis le 1^{er} juillet 1941 (l'arrêté du 7 octobre a été mis en œuvre de façon rétroactive), que l'emploi des contributions aux caisses de compensation peut être étendu à la création d'opportunités de travail et à l'aide aux chômeurs. L'arrêté a été préparé par l'administration fédérale des finances et représente un compromis entre les différentes propositions exprimées (Tabin et Togni, 2013 : 99). Il étend assez significativement le rôle des caisses de compensation en faisant contribuer le fonds de compensation à la création d'emploi et en faisant assumer aux caisses de compensation une partie de l'indemnisation des chômeurs. Cette proposition, comme le note le secrétaire du Vorort, Hans Herold, révèle la prise en compte de tous les intérêts : ceux des cantons, qui bénéficient d'une décharge ; ceux des employeurs, qui voient dans le projet une concrétisation partielle du projet de transfert aux caisses de compensation et ceux des employés avec un meilleur financement de l'assurance-chômage⁵⁶².

L'UCAPS parvient donc tout de même partiellement à remplir son objectif. Certes, l'assurance-chômage n'est pas totalement restructurée. L'arrêté d'octobre 1941 est resté de peu d'importance pratique car il n'y a pas de chômage de masse durant et après la guerre. En conséquence, les dépenses pour la création d'opportunités de travail, comme l'aide aux chômeurs, restent très modestes comparées aux dépenses engendrées par les APG. Cet arrêté ouvrait cependant la voie, si le gouvernement suisse s'était trouvé dans une situation nécessitant le lancement de travaux publics et d'aide aux chômeurs de grande ampleur, à l'utilisation des caisses de compensation comme canal de collecte des fonds et à leur mode spécifique de financement. Ces fonds auraient ainsi transité par l'appareil patronal. Quelle splendide affaire financière cela aurait été pour le patronat ! Comme le note Hans Sulzer, le président

⁵⁶⁰ Feuille fédérale, 13 novembre 1941, vol. I, n° 29, p. 913-915.

⁵⁶¹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 5, mai 1947, « L'emploi des recettes des fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain », p. 252.

⁵⁶² AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 23 septembre 1941, p. 2.

du Vorort, cette manière de financer les travaux publics et l'assurance-chômage par un prélèvement sur le travail aurait représenté un grand avantage pour les patrons car « avec les cotisations des travailleurs, les bas revenus peuvent aussi être mis à contribution pour financer les tâches publiques. Avec un financement par les impôts, ils ne peuvent pas être pris en compte de la même manière »⁵⁶³. Cet arrêté impliquait donc qu'en cas d'intervention massive de la Confédération, tous les salaires – aussi modestes soient-ils – auraient contribué à financer l'action publique.

Cet épisode inaugure les élargissements successifs des prérogatives des caisses de compensation. Il montre également que les associations patronales sont à ce moment disposées à sacrifier leur contrôle exclusif sur les caisses de compensation au profit d'un objectif plus important. Elles sont ainsi prêtes à concéder la gestion paritaire des caisses aux syndicats si cela leur permet de contrer les propositions de mise sur pied d'une AVS, mais aussi de priver les syndicats de la gestion de leurs caisses d'assurance-chômage, cet instrument indispensable aux syndicats pour s'attacher leurs membres (Tabin et Togni, 2013 : 96). Comme on va le voir, ce n'est qu'une fois que la création de l'AVS paraîtra inévitable que les patrons défendront l'idée de construire la nouvelle assurance sur la base des caisses de compensation.

6.4. DES APG À L'AVS : DÉFENDRE LES CAISSES FAUTE DE MIEUX

La transformation des caisses APG en caisses AVS constitue l'événement clé pour la pérennité des caisses de compensation. Otto Steinmann écrit ainsi, de manière rétrospective, que le plus important mérite de son système de caisses de compensation planifié en 1939

*« réside dans le fait [...] que l'AVS doit sa réalisation avant tout aux avancées de la protection sociale et financière des militaires. Sans la possibilité de reprendre simplement son organisation et son financement décentralisés, bien adaptés et devenus populaires, l'acceptation par le peuple de l'AVS aurait été pour ainsi dire exclue »*⁵⁶⁴.

Pour les organisations patronales, l'utilisation des caisses permet de garantir une certaine continuation de l'idée de *Selbstverwaltung der Wirtschaft* dans l'AVS. Elle a donc joué un rôle important dans l'acceptation du projet par ces milieux. Le *Journal des associations patronales* estime ainsi en 1947 que

« le reproche fait parfois [à l'AVS] d'introduire une solution centralisée et étatique n'est pas un reproche justifié. L'organisation de l'assurance-vieillesse et survivants sur la base des caisses de compensation telle que le prévoit le projet

⁵⁶³ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 23 septembre 1941, p. 4-5. Traduit de l'allemand.

⁵⁶⁴ Cité par Ernst Kury dans la *NZZ* du 20 décembre 1964, J2.181_1987/52, volume 238, « Presseartikel und Berichte über die Erwerbsersatzordnung und über die Ausgleichskassen ». Traduit de l'allemand.

constitue en effet une solution permettant à l'économie d'assumer elle-même la gestion de cette assurance et de la soustraire à une centralisation étatique»⁵⁶⁵.

Il ne serait cependant pas correct d'imaginer que les caisses de compensation ont été transformées sans heurt ni tension des APG à l'AVS. Cette section a pour objectif de décrire cette transformation, sans toutefois prétendre réécrire l'histoire de l'AVS, qui a été étudiée ailleurs (Leimgruber, 2008). Je me concentre uniquement sur la trajectoire des caisses entre 1941 et 1948. Il s'agit ici d'examiner comment les patrons ont changé d'avis sur les caisses de compensation au cours de la guerre, passant du rejet de leur utilisation pour l'AVS – selon Steinmann, elles ne convenaient pas à la mise sur pied d'une assurance-vieillesse – à la position inverse, soit de faire de l'inclusion des caisses de compensation patronales une condition *sine qua non* de leur soutien à l'AVS.

Pour planter le décor, il s'agit tout d'abord de rappeler que les débats de politiques sociales avaient pris, au cours de l'année 1941, la forme d'une prolifération de propositions qui aspiraient toutes, d'une manière ou d'une autre, à la «transformation des caisses de compensation». Comme on l'a vu, les nombreuses démarches parlementaires réclamant la mise sur pied d'une assurance-vieillesse, les actions cantonales et les initiatives publiques favorables au développement des politiques sociales constituaient la base qui rendait les deux initiatives fédérales *Gesichertes Alter* et *Für die Familie* particulièrement difficiles à contrer. Cependant, comme l'écrit Matthieu Leimgruber, «la pression politique et populaire en faveur des politiques sociales était manifeste, mais des propositions de réformes et des initiatives opposées entrèrent en contradiction les unes avec les autres» (2008: 149). L'historien a montré que l'AVS n'avait pas été influencée par des propositions émanant du Parti socialiste ou des syndicats, mais par une coalition composée des partis bourgeois, des sociétés privées d'assurance et des représentants des principales entreprises industrielles, relayés par les associations patronales. Il a également souligné le rôle primordial du conseiller fédéral radical Walther Stampfli, le chef du Département fédéral de l'économie publique entre 1940 et 1947. Entre 1941 et 1943 cependant, le radical rejetait le principe du développement de la politique sociale fédérale (2008: 122-123). Un tournant s'opère à l'automne 1943 en faveur du développement de l'AVS (Jost, 1986: 761). Stampfli communique ainsi au cours d'un discours du 31 décembre 1943 que le Conseil fédéral a désormais l'intention de présenter un contre-projet officiel à l'initiative *Gesichertes Alter* et qu'il fait de l'AVS une priorité. Au printemps 1944, Stampfli met sur pied une commission d'experts qui permet au Conseil fédéral de présenter, dès mai 1945, un premier projet qui anticipe déjà largement la version définitivement acceptée par l'Assemblée fédérale en décembre 1946, sans modifications fondamentales. La loi sur l'AVS est ensuite acceptée en votation populaire le 6 juillet 1947, après qu'un comité composé de la frange la plus

⁵⁶⁵ *Journal des associations patronales*, n° 1/2, 10 janvier 1947, «L'année sociale», p. 19.

libérale et anti-étatiste du patronat a lancé le référendum. Entre-temps, le régime transitoire vers l'assurance-vieillesse est mis en place par l'arrêté fédéral du 9 octobre 1945 réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants, qui anticipe, par bien des aspects, l'organisation future de l'AVS, et confie aux caisses de compensation le paiement des rentes (Ferrari, 1976 : 63).

Qu'est-ce qui explique ce tournant de l'automne 1943 en faveur de l'AVS ? Il convient d'abord de mentionner le rôle déterminant de l'évolution du conflit mondial. Avec l'AVS, il s'agit d'abord de préparer la transition politique vers une Europe d'après-guerre dominée par les pays occidentaux et l'URSS, et pas, comme on pouvait le penser en 1941, par l'Allemagne nazie. Il faut aussi souligner cette apparente contradiction : c'est un conseiller fédéral issu des milieux patronaux de l'industrie des machines, Walther Stampfli, le « *général économique* » de la Suisse au cours de la Seconde Guerre mondiale, qui devient le « *père de l'AVS* » (Hafner, 1986 pour ces deux expressions). Stampfli est en effet l'ancien directeur de la fonderie Von Roll, où il avait supervisé la réorganisation de la politique sociale après la grève générale de 1918. Il est donc un très fin connaisseur de la politique sociale des grandes entreprises industrielles. Il siège à ce titre dans les comités de l'ASM dans l'entre-deux-guerres, période au cours de laquelle il est également actif dans le Verband für Personalfürsorge privawirtschaftlicher Unternehmungen, le lobby des caisses de pensions. Décrivant le rôle de Stampfli, Matthieu Leimgruber écrit :

« En dépit de sa position d'abord inflexible à l'encontre des assurances sociales, ce fut Stampfli qui parvint à forger le consensus politique en faveur de l'AVS durant son mandat au Conseil fédéral [...]. En tant que politicien chevronné et dirigeant en vue d'un secteur industriel qui avait toujours adhéré à l'idée de développer des assurances sociales, Stampfli avait la stature pour devenir le "père de l'AVS" et l'architecte de la division du travail qui émergerait, à la fin de la guerre, entre une assurance sociale minimale et les suppléments de la prévoyance professionnelle » (2008 : 123).

L'historien montre ici de quelle manière Stampfli constitue une « *alliance de classe en acier* » (« *ironclad cross-class alliance* ») (2008 : 179) en faveur d'une AVS minimale qui ne met en danger ni les caisses de pensions d'entreprises, ni les affaires des compagnies d'assurances privées qui profitent du business juteux des contrats collectifs de gestion des caisses de pensions. Un projet d'AVS promu par un homme aussi proche du sérail patronal peut-il réellement menacer ces mêmes milieux ? Si l'AVS est de fait une revendication ancienne de la gauche, c'est bien la coalition menée par le radical Stampfli qui imprime sa marque sur l'assurance. Malgré la progression de la délégation du Parti socialiste, lors des élections d'octobre 1943, et de l'entrée, peu de temps après, du premier représentant de ce parti, Ernst Nobs, au Conseil fédéral, la gauche ne fait pas le poids face aux intérêts du patronat dans ce projet qui, pourtant, est historiquement le sien. La majorité bourgeoise au Parlement demeure cependant très solide et l'unique siège socialiste,

sur sept au Conseil fédéral, n'explique pas le volontarisme soudain de l'exécutif. Comme l'écrit Leimgruber :

«L'intégration de la gauche dans l'exécutif fédéral et la force de l'appareil d'économie de guerre, tout comme l'influence de la "Défense nationale spirituelle", renforçèrent l'emprise de Walther Stampfli sur les débats concernant la politique sociale. Le "général économique" sut reprendre la question de l'AVS, laissée en suspens depuis longtemps, et l'inscrire dans un cadre contraignant et restreint, tout en mettant sur la touche d'autres projets de réforme.» (2008 : 141)

La prise en main par Stampfli du projet d'AVS a constitué une voie rapide vers la réalisation de cette assurance minimale et a, par ce biais, empêché les autres projets de réformes – notamment les projets de la gauche –, plus progressistes, de se réaliser. Stampfli parvient également à neutraliser la concurrence de l'initiative *Für die Familie* des conservateurs, en acceptant le principe d'un article constitutionnel sans effets concrets. Le contexte des pleins pouvoirs du Conseil fédéral facilite sa tâche. Les analyses de Leimgruber montrent aussi que l'acceptation d'une politique sociale minimale s'était répandue au sein des milieux patronaux. Ceux-ci avaient pu constater, en effet, que l'existence des APG n'avait pas empêché le développement d'une très importante politique sociale privée au niveau de l'entreprise. Les dépenses sociales privées étaient ainsi six fois plus élevées que les dépenses sociales publiques en 1942 (2008 : 130)! Au contraire, les industriels comme les assureurs étaient de plus en plus convaincus qu'une assurance sociale minimale – organisée sur le principe de la répartition, les cotisations payant directement les rentes – constituerait un socle favorable à la prospérité et à la solidité des plans privés des entreprises (2008 : 136 et 150-151).

Le changement de cap du Conseil fédéral, en automne 1943, en faveur d'une implémentation rapide de l'AVS, doit donc être compris à la lumière de ce projet d'AVS minimal, versant de très faibles rentes et globalement conforme aux intérêts patronaux. Comme, après le calme plat sur le front des grèves durant les années de guerre, la fin du conflit ne présage rien de bon à cet égard, la mise en place d'une assurance-vieillesse apparaît très utile aux milieux dirigeants pour garantir la paix sociale et éviter la répétition des bouleversements sociaux de la fin de la Première Guerre mondiale. Penchons-nous sur ces années cruciales de retournement de position, entre 1943 et 1945, afin de mieux comprendre comment Stampfli manœuvre habilement pour garder la mainmise sur le processus de création de l'AVS. Bien qu'il ne soit pas dénué de tensions, ce processus constitue une victoire pour le conseiller fédéral radical. Elle est obtenue grâce à plusieurs stratégies : influence sur la composition de la commission d'experts qui doit élaborer le futur projet de l'AVS ; création d'un front commun patronal qui, en surmontant les divergences des différents secteurs, permet de souder les membres à l'intérieur et donc de gagner en force sur le front extérieur ; et intégration de l'ensemble des forces politiques importantes derrière le projet.

La composition de la commission d'experts, mise en place par Stampfli au printemps 1944, illustre de quelle manière la coalition de classe dominée par le conseiller fédéral s'est forgée. Elle comprend alors, notamment, le président du comité d'initiative *Gesichertes Alter*, le conseiller national radical Philip Schmid-Ruedin, secrétaire de la Société suisse des employés de commerce (principale association d'employés). En outre, le président de l'USS, le conseiller national socialiste Robert Bratschi, y siège également, ce qui montre que la gauche – bien qu'elle ne soit qu'un partenaire mineur – n'est pas exclue. Otto Steinmann représente les milieux patronaux dans cette commission très influente, affichant ainsi l'importance prise par l'UCAPS dans le paysage des associations patronales. La commission laisse une place de choix aux assureurs privés, par l'intermédiaire d'Emil Marchand, le directeur de la *Rentenanstalt*, de Hermann Renfer, le directeur de la « Bâloise-vie », ainsi que de M. Haldy, le directeur de la Caisse cantonale vaudoise des retraites populaires. La commission est également composée de deux fonctionnaires fédéraux qui vont peser de tout leur poids, notamment grâce à leur très proche collaboration avec Walther Stampfli. Il s'agit d'Arnold Saxer, le directeur de l'OFAS, qui préside la commission, et de Georg Willi, le directeur de l'OFIAMT. Il est intéressant de noter que ces deux personnalités ont déjà fait partie de la commission réduite – avec Jean Cagianut, Otto Steinmann et Hans Herold – qui a rédigé l'arrêté du 20 décembre 1939. La commission comprend, enfin, quelques autres représentants de l'USP, du Bureau fédéral de statistiques, de l'institution d'assurance-vieillesse cantonale du canton de Bâle, du Bureau fédéral des assurances et du directeur de l'administration fédérale des finances. À la commission sont adjoints une série de fonctionnaires, parmi lesquels Peter Binswanger, alors jeune collaborateur de l'OFAS, mais qui avait commencé sa carrière dans la section du soutien aux mobilisés et qui est, à ce titre, un fin connaisseur des caisses de compensation⁵⁶⁶.

La présence d'Otto Steinmann dans cette commission est un signe de la professionnalisation du travail de représentation politique du patronat depuis les années 1930, phénomène qui s'approfondit durant les années de guerre. Il remplit son mandat à la fois du point de vue de la logique des membres et de la logique d'influence. Pour comprendre ce rôle, un retour en arrière s'impose. On a vu qu'entre 1941 et 1943, l'initiative *Gesichertes Alter* réclame l'utilisation des caisses et des fonds de compensation pour mettre sur pied une assurance-vieillesse. Les conservateurs et les milieux de défense de la famille soutiennent à ce moment-là l'idée de faire des caisses de compensation des institutions d'aide à la famille par la distribution d'allocations familiales. Le patronat, sous l'impulsion de l'UCAPS et en particulier d'Otto Steinmann, soutient, quant à lui, l'idée d'utiliser les caisses pour réformer l'assurance-chômage, comme on l'a vu dans la section 4.3. On a mentionné que Steinmann conçoit son projet de réforme de l'assurance-chômage dans le but de contrer les autres propositions politiques sur l'avenir des caisses de compensation.

⁵⁶⁶ On trouve la composition de cette commission dans BINSWANGER (1987 : 275).

Les milieux patronaux estiment également que si les caisses doivent être conservées après la fin de la guerre, leur rôle principal devrait demeurer celui de verser les salaires des soldats en cours de répétition au service de l'armée. Steinmann et l'UCAPS s'opposent à l'époque à la transformation des caisses APG en institutions d'assurance-vieillesse en expliquant que les caisses ne conviennent pas à la future AVS pour des raisons techniques. Dans un rapport d'octobre 1940, Steinmann met en avant sept raisons qui s'opposent alors à la transformation des caisses de compensation pour fonctionner dans une assurance-vieillesse⁵⁶⁷. Comme il le répète à de multiples reprises jusqu'en 1944, le champ d'application diffère entre les APG – les travailleurs masculins uniquement – et l'AVS – l'ensemble de la population⁵⁶⁸. En conséquence, selon lui, aucune véritable compensation ne peut avoir lieu et il est difficilement envisageable que le patron paye une rente vieillesse pendant des années à son ancien employé retraité. Les milieux patronaux prennent appui sur cet argument pour arguer de l'impossibilité de transformer les caisses APG pour l'AVS et contrer ainsi l'initiative *Gesichertes Alter*. La pérennité des caisses de compensation – hormis pour le paiement des soldats en temps de paix, qui représente des sommes de toute façon limitées – n'est ainsi, à ce moment-là, qu'une préoccupation mineure des associations patronales. Il ne s'agit, au mieux, que d'une affaire parmi de nombreuses autres qui les occupent.

À partir de 1944, quand Walther Stampfli enclenche sa marche en avant déterminée vers l'AVS, les associations patronales tentent d'influencer autant que possible la forme de la future assurance. C'est à ce moment-là qu'elles acceptent d'envisager que les caisses puissent fonctionner comme rouage de l'AVS. Il faut cependant souligner qu'il s'agit d'une solution de repli et pas d'un choix déterminé par la volonté de conserver les caisses de compensation coûte que coûte. La transition entre le rejet de la transformation des caisses de compensation en caisses AVS (1941-1943) et le soutien à cette idée se fait entre 1944 et l'entrée en vigueur du régime transitoire vers l'assurance-vieillesse – arrêté fédéral du 9 octobre 1945 – qui anticipe l'organisation future de l'AVS et confie notamment aux caisses de compensation le paiement des rentes (Ferrari, 1976: 63). Au cours de cette période, on assiste, dans les milieux patronaux, à un processus comparable à celui observé en automne 1939. L'UCAPS et Steinmann contribuent de manière décisive à l'émergence d'un grand compromis, d'abord à l'interne puis défendu à l'externe. Dans ce processus, les caisses ne sont qu'une des nombreuses questions qui doivent être débattues. Comme dans le cas des APG, l'utilisation des caisses de compensation a, cependant, des conséquences importantes, notamment en termes de financement. Utiliser les caisses de compensation dans l'AVS implique ainsi des retenues sur les salaires. Par exemple, l'industriel du textile Caspar Jenny estime que les caisses APG ne devraient pas être

⁵⁶⁷ AUCAPS, Ausschuss n° 134, 22 octobre 1940, Annexe « Künftige Aufgaben der Lohnersatzausgleichskassen ».

⁵⁶⁸ AUCAPS, Vorstand n° 125, 28 mars 1944, p. 11.

réutilisées pour organiser l'AVS car le financement par prélèvement sur les salaires pénalise trop lourdement les entreprises intensives en travail (par opposition aux activités économiques intensives en capital)⁵⁶⁹. Il ne peut cependant être question ici d'aborder l'ensemble des aspects de l'organisation de l'AVS touchés, d'une manière ou d'une autre, par les caisses.

Du point de vue de l'action collective des patrons, l'aspect le plus important est la construction, entre 1944 et 1945, d'une unité de vue en ce qui concerne l'utilisation des caisses patronales. Comme en 1939, la création d'un front commun est grandement facilitée par l'existence d'une menace. Celle-ci est incarnée par les différents projets alternatifs proposés alors pour organiser la future AVS. Ils mettent directement en cause le rôle des caisses professionnelles et cantonales de compensation. En effet, le débat sur la transformation des caisses envisage parfois de reprendre les fonds accumulés par les caisses, ainsi que le principe des caisses de compensation, mais sans donner aux associations patronales un rôle dans l'organisation de l'assurance. Ainsi, les partisans de l'initiative *Gesichtertes Alter* envisagent certes la transformation des caisses de compensation, mais uniquement sous la direction des cantons et non plus sous celle des associations. Trois options au moins ont été envisagées pour la future AVS : une administration centrale sur le modèle de la SUVA ; la mise en place de caisses de compensation uniquement cantonales ; et la coexistence des caisses d'associations et des caisses cantonales, comme dans les APG, qui est le modèle qui a finalement emporté la décision sous pression patronale (Ferrari, 1976 : 69).

L'OFIAMT de Georg Willi, qui avait été au centre de l'organisation des APG, estime que les caisses patronales ne doivent pas être autorisées à fonctionner dans l'AVS. Ainsi, dans un rapport, du 7 mars 1944, sur la possibilité de transformer les caisses APG en caisses AVS, Willi explique que son office rejette l'idée de la transformation des caisses patronales. Le rapport précise que l'Office n'est en rien opposé à l'AVS en elle-même, mais que le système de caisses de compensation professionnelles tel qu'il existe dans les APG n'est pas adapté à la future AVS. Selon le rapport, contrairement aux APG, l'AVS est une assurance qui convient moins bien à l'application de la compensation et dans le cadre de laquelle les employeurs ne pourront pas aussi facilement payer les rentes que dans celui des APG. De plus, le cercle des bénéficiaires n'est pas le même dans les deux assurances. Le rapport souligne que l'existence des caisses patronales, bien qu'utile dans les APG, a très sérieusement compliqué l'organisation des allocations et qu'il serait par conséquent dommageable de la faire perdurer dans l'AVS. Ainsi, il arrive à la conclusion que le rôle des caisses de compensation patronales devrait se cantonner au paiement des APG en temps de paix et aider au développement des allocations familiales. En revanche, en ce qui concerne la future AVS, le rapport note :

⁵⁶⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 13 mars 1944, p. 19.

«La coexistence de caisses de compensation cantonales et patronales compliquerait très nettement la mise en œuvre de l'assurance-vieillesse et survivants [et par conséquent] qu'il serait approprié que les caisses de compensation patronales soient éliminées et que leurs activités soient transférées aux caisses cantonales.»⁵⁷⁰

Il est très intéressant de constater qu'à ce rapport critique de l'OFIAMT, qui propose d'abolir les caisses patronales, vient répondre un autre rapport plus positif de l'Administration fédérale des finances. Selon ce second rapport, la coexistence des caisses cantonales et patronales se serait avérée être un pari réussi, ce qui affaiblit beaucoup l'effet du rapport de l'OFIAMT⁵⁷¹. On voit ici de quelle manière la dispersion des entités étatiques impliquées dans la supervision des caisses de compensation, que je décrivais plus haut, profite concrètement aux patrons.

Bien que les caisses des arts et métiers, réunissant des indépendants et des petites entreprises en grand nombre, aient des frais de gestion importants et qu'elles soient donc moins attractives que les caisses industrielles (Attinger, 1946: 105), ces milieux demeurent cependant favorables au projet de *Selbstverwaltung der Wirtschaft*, ce qui garantit leur soutien au principe des caisses de compensation patronales. Paul Gysler, qui succède à August Schirmer à la présidence de l'USAM, après le décès de ce dernier en novembre 1941, explique lors d'une réunion de l'UCAPS portant sur une éventuelle contribution patronale à l'AVS que les employeurs des arts et métiers ne sont pas en faveur d'une contribution à l'assurance publique et ne seraient prêts à assumer une telle contribution qu'à la condition qu'elle soit payée à des caisses professionnelles⁵⁷². Comme dans les périodes précédentes, la question de l'organisation de l'assurance par les associations patronales elles-mêmes est posée comme condition à la participation financière du patronat. Lors d'une autre séance, le même Gysler estime que l'avenir des caisses de compensation est *«une des questions les plus importantes»* de l'assurance en gestation. Face au risque de mise sur pied d'une institution publique pour appliquer l'AVS, il affirme :

«Tout appareil public a tendance à s'étendre [...]. Nous devons dès lors intervenir fermement en faveur de la reconnaissance des caisses de compensation patronales. Les caisses de compensation patronales APG ont fait leur preuve au cours des ans. Elles sont bon marché et fiables, même si la tâche qui est la leur est devenue au fil du temps une véritable science.»⁵⁷³

⁵⁷⁰ AF, E_7181(A)_1978/72, volume 61, OFAS, «Bericht zur Frage Umwandlung der Lohn- und Verdienstersatzordnung in eine Alters- und Hinterlassenenversicherung», 7 mars 1944, p. 42-43. Traduit de l'allemand.

⁵⁷¹ AF, E_7800_1000/1961, volume 64, «Frage der Umwandlung der Lohn- und Verdienstersatzordnung in eine Alters- und Hinterlassenenversicherung, 1944», «Bericht der eidg. Finanzverwaltung an das Bundesamt für Sozialversicherung zur Frage der Verwendung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen für eine eidg. Alters- und Hinterlassenenversicherung», p. 23.

⁵⁷² AUCAPS, Ausschuss n° 153, 26 avril 1944, p. 22.

⁵⁷³ AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 62. Traduit de l'allemand.

On perçoit dans ce discours l'attachement aux caisses patronales de Gysler. Le président de l'USAM n'en exprime pas moins également sa volonté d'assurer une application rationnelle de l'assurance en éliminant les caisses trop petites, qui sont également les plus coûteuses, et celles qui donnent le moins de garanties à la bonne application du système. Pour surmonter les problèmes d'exécution, l'USAM met tout son poids dans la défense politique de ses propres caisses⁵⁷⁴. Après la mort soudaine de Jean Cagianut en décembre 1941, la SSE ne retire pas non plus son soutien indéfectible à l'institution des caisses de compensation. Elle fonde, en plus de sa caisse APG, une caisse de compensation pour payer les vacances de ses travailleurs en 1944. Puis, en 1946, elle établit une caisse de compensation pour collectiviser le coût du paiement des jours fériés aux travailleurs. Elle essaye de créer, sans y parvenir, une caisse d'allocations familiales. Un document de la SSE, qui récapitule ces informations, se termine par les considérations suivantes, qui montrent l'attachement de la SSE au principe des caisses de compensation :

«Les associations patronales dans l'ensemble et la Société suisse des entrepreneurs en particulier ont été bien avisées de prêter leur concours lors de la création des Caisses de compensation militaires. Il est incontestable que le bon fonctionnement de ces Caisses a renforcé le prestige des associations professionnelles aussi bien auprès des Autorités qu'auprès des entreprises non syndiquées. Les Caisses permettent aux patrons de mieux réaliser les œuvres sociales qu'ils ont instituées de plein gré ou à la suite de pourparlers avec les représentants ouvriers.»⁵⁷⁵

Comme au moment de la mise en place des caisses en 1939-1940, les milieux des arts et métiers chérissent cette institution qui réalise au moins partiellement les principes corporatistes.

D'autres secteurs, parmi lesquels les banques, les assurances ou l'industrie textile, mais également certains milieux fédéralistes romands et suisses alémaniques, sont beaucoup plus critiques sur les caisses de compensation patronales. Des critiques contre les caisses de compensation patronales sont ainsi émises par celui qui représente l'industrie textile au sein de l'UCAPS. Daniel Jenny-Squeder, le frère de Caspar Jenny, annonce ainsi en juillet 1945 :

«L'industrie textile va soumettre une proposition, commune avec les milieux des assurances, selon laquelle les cantons seraient chargés de la mise en œuvre sur

⁵⁷⁴ Rétrospectivement, Ulrich Meyer-Boller, le successeur de Gysler à la tête de l'USAM, estime que : *«Notre désir de mettre nous-mêmes l'AVS en œuvre n'a pas été satisfait sans opposition, bien au contraire. Il a fallu toute l'implication de notre organisation et de nos représentants au Parlement pour y parvenir.»* Voir AUSAM, «Diverse Protokolle 1953», «Protokoll der Sitzung vom 8. Dezember 1952 der Präsidenten der AHV-Kassen und der Gründerverbände», p. 4. Traduit de l'allemand.

⁵⁷⁵ ASSE, V.8.1.1 «LEO / VEO Ueberführung in AHV», Exposé sur les œuvres sociales de la Société suisse des entrepreneurs, 20 novembre 1946, p. 10.

la base d'une loi-cadre. Nous estimons que 15 à 20 millions de francs par année pourraient être économisés de cette manière.»⁵⁷⁶

On peut donc voir ici que Jenny-Squeder estime que les coûts de l'organisation des caisses de compensation – les *Verwaltungskosten* ou frais de gestion – sont trop élevés et pourraient être diminués si l'organisation de l'assurance était confiée aux cantons. Les représentants de l'industrie textile ne sont pas les seuls à se plaindre des caisses patronales et des coûts qu'elles engendrent. Albert Hunold, secrétaire du Verband Zürcherischer Kreditinstitut, met frontalement en doute l'utilité des caisses de compensation patronales en février 1944⁵⁷⁷.

Face à ces critiques, l'UCAPS – en collaboration avec l'USAM et le Vorort – fonctionne là encore comme lieu de formulation du compromis patronal. De ce point de vue, l'intégration de milieux de plus en plus larges – le Verband Zürcherischer Kreditinstitut adhère justement à l'UCAPS en 1942 – facilite grandement cet accord sur la question des caisses de compensation. Les désaccords entre les secteurs économiques, entre les différentes régions ainsi qu'entre patrons et assureurs privés sont désamorçés dans une commission *ad hoc* mise en place pour préparer les réunions de la commission d'experts AVS instaurée par Walther Stampfli. Le rôle déterminant de cette commission des associations faîtières et des assureurs a été souligné par Matthieu Leimgruber (2008 : 156). Il convient cependant d'ajouter que cette commission a joué un rôle crucial pour aplanir les conflits relatifs aux caisses de compensation. Encore une fois, cette commission est présidée par Otto Steinmann. Elle se réunit à dix reprises entre février 1944 et juin 1946, et elle suit donc tout le processus de préparation de l'AVS, en parallèle à la commission officielle d'experts mise en place par Stampfli. Elle est composée de représentants provenant des associations faîtières dans leurs différentes composantes (industrie, banque, chambres de commerce), des compagnies d'assurances privées, et des représentants des caisses de pensions. Sa préoccupation principale est d'envisager des solutions qui garantissent la prise en compte des institutions de prévoyance privée – les caisses de pensions –, d'obtenir un mode de financement de l'assurance favorable à leurs intérêts et d'empêcher qu'elle ne marche sur les plates-bandes des grandes sociétés d'assurances : on ne compte ainsi pas moins de quatre représentants de ces dernières à l'occasion de sa première réunion⁵⁷⁸.

⁵⁷⁶ AUCAPS, Vorstand n° 128, 6 juillet 1945, p. 51.

⁵⁷⁷ ASSE, V.9.1.5 « AHV 1944/1946 (Protokolle) », « Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen », séance du 20 février 1944, p. 11.

⁵⁷⁸ M. de Cérenville, président du conseil d'administration de *La Suisse* ; Emil Marchand, directeur de la *Rentenanstalt* ; Hermann Renfer, directeur de La Bâloise ; Ernst Röhthlisberger, directeur de la « Vita ». Participent également aux travaux de la commission : F. Lotz pour la Verband für Personalfürsorge privawirtschaftlicher Unternehmungen ; le président de la Chambre de commerce de Genève Émile L'Huillier ; le secrétaire général de la BBC E. Weber ; le secrétaire du Verband zürcherischer Kreditinstitute,

Dans cette commission et dans l'UCAPS, Otto Steinmann défend bien entendu son invention et agit pour aplanir les conflits au sujet des caisses de compensation. Il y parvient d'autant mieux qu'en tant que représentant des patrons dans la commission officielle d'experts, il peut jouer de son rôle clé à l'articulation entre logique d'influence et logique des membres. Dans la commission des associations faitières, les représentants des banques sont peu intéressés par l'idée de reconduire les caisses patronales dans l'AVS. Albert Hunold estime ainsi que les caisses sont « *un dispositif lié à la guerre, une solution d'urgence* »⁵⁷⁹ et qu'elles n'ont plus leur place dans l'après-guerre. Il s'oppose également à la proposition de rendre obligatoire pour les membres d'une caisse l'adhésion à l'association fondatrice et vice versa (c'est-à-dire l'obligation pour une entreprise de devoir adhérer à l'association pour pouvoir s'affilier à la caisse). Il craint pour le respect du droit à ne pas s'affilier aux associations patronales et pour la liberté du commerce et de l'industrie, qu'il estime menacée par les associations des arts et métiers dotées de caisses contraignantes. On retrouve ici les inquiétudes déjà signalées au sujet de l'AVE. Dans le processus de transformation des caisses, les représentants de l'Association des industries vaudoises répètent également leurs craintes de voir certaines associations utiliser les caisses pour organiser les entreprises de force. Les doutes vaudois reflètent aussi la prégnance du fédéralisme parmi les patrons romands qui refusent de tout centraliser dans les secrétariats d'associations zurichoises. L'obligation qui serait faite aux entreprises d'adhérer à la caisse de leur association pose ainsi problème à Émile L'Huillier, le président de la Chambre de commerce de Genève :

*«L'obligation imposée aux assurés de faire partie de la caisse créée par leur association professionnelle va trop loin. Cette disposition n'est pas compatible avec les intérêts bien compris des assurés qui préfèrent être en relation avec une caisse de leur domicile ou tout au moins de leur région.»*⁵⁸⁰

D'autres membres de la commission, parmi lesquels les représentants des assureurs, remettent en cause l'utilité et la rationalité de cette multitude de caisses de compensation gérées par les organisations patronales. Hermann Renfer, le directeur de La Bâloise Assurances, estime ainsi au début des travaux de la commission qu'un système qui confierait l'organisation de l'assurance à une instance de la Confédération qui, à son tour, déléguerait des compétences aux cantons, s'inspirant de la SUVA,

Albert Hunold. Ces personnes et les milieux qu'elles représentent cherchent avant tout à sauvegarder leurs intérêts dans les trois domaines évoqués plus haut. La commission comprend enfin un ou des représentants de l'USAM, dont le seul qui soit présent à toutes les séances est Emil Fischer, le secrétaire de la SSE.

⁵⁷⁹ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», séance du 29 février 1944, p. 11. Traduit de l'allemand.

⁵⁸⁰ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 26 juin 1946, p. 9.

serait plus simple que celui qui passe par les associations professionnelles⁵⁸¹. Emil Marchand, directeur de la *Rentenanstalt*, est quant à lui d'avis, à la fin des travaux de la commission, qu'en choisissant de reconduire les caisses de compensation patronales dans l'AVS, «*les experts ont donné leur préférence à un système dont l'administration est peut-être plus coûteuse, mais qui présente l'avantage de ne pas tout niveler*»⁵⁸².

Au début des travaux de la commission, Emil Fischer, Hans Herold et Otto Steinmann estiment également que les caisses de compensation poseraient de sérieuses difficultés à la mise en œuvre de la future assurance. Comme le souligne Hans Herold, «*d'un point de vue de technique actuarielle (Versicherungstechnisch), les caisses de compensation militaires n'entrent pas en ligne de compte pour ce qui est de la mise en œuvre de l'assurance-vieillesse*»⁵⁸³. Une certaine méfiance vis-à-vis des caisses est même perceptible. Alors qu'Herold juge que le secrétariat des caisses de compensation professionnelles (présenté dans la section 6.1) pourrait produire un rapport sur la question, Hunold, le représentant des banques, exprime son scepticisme face aux directeurs de caisses en qualifiant leur avis «d'intéressé». Selon lui, les directeurs de caisses voudraient tout naturellement faire perdurer l'activité de ces dernières et les associations patronales seraient donc bien avisées de ne pas accorder trop de poids à leur avis⁵⁸⁴. Face à ces critiques, Steinmann, qui préside le secrétariat des caisses de compensation en question, et Emil Fischer de la SSE avancent une série d'arguments avec lesquels ils parviennent à convaincre la commission et donc à emporter la décision. Ils sont soutenus sur ce point par E. Weber, qui représente la grande entreprise industrielle BBC dans la commission. Ce sont ainsi les trois membres proches des *employers' associations*, de l'UCAPS et de l'USAM, qui défendent les caisses de compensation contre les représentants des banques et des assurances. Sous l'influence déterminante de Steinmann, la commission s'accorde finalement pour donner sa préférence à la continuation du rôle des caisses patronales dans l'AVS. Les principaux arguments qui donnent l'avantage à cette position sont au nombre de trois.

Malgré les critiques et les difficultés, le premier argument qui convainc les membres de la commission découle du fait que les caisses sont présentées comme un moyen de conserver la maîtrise de l'application de l'assurance et d'éviter que les syndicats ou les cantons ne viennent remplacer le rôle des associations patronales. Emil Fischer exprime cette position lorsqu'il souligne qu'au cas où les associations patronales seraient

⁵⁸¹ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 24 mars 1944, p. 11.

⁵⁸² ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 1^{er} mai 1945, p. 22.

⁵⁸³ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 29 février 1944, p. 12. Traduit de l'allemand.

⁵⁸⁴ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 29 février 1944, p. 13. Traduit de l'allemand.

amenées à renoncer aux caisses de compensation, « *il serait à craindre que les cantons et les organisations syndicales s'emparent de ce système et – comme pour l'assurance-chômage – cherchent à faire adopter leur propre solution* »⁵⁸⁵.

Ainsi, bien que perçues par une partie de la commission comme peu rationnelles et peu adaptées d'un point de vue technique, les caisses patronales sont soutenues essentiellement pour des raisons politiques (Giger, 1951 : 160-162). Le président du Verband Zürcherischer Kreditinstitut et directeur du Crédit Suisse, Peter Vieli, qui siège dans les comités de l'UCAPS depuis 1942, défend ainsi quelques mois après les déclarations critiques de Hunold une position diamétralement opposée à celle du secrétaire patronal. À la fin de l'année 1944, il se rallie au principe des caisses patronales, notamment pour empêcher l'administration de prendre connaissance des salaires versés aux employés. Il explique, en tant que président de la caisse de compensation des banques, « *qu'une caisse patronale est toujours et encore plus avantageuse pour les employeurs qu'une caisse étatique* »⁵⁸⁶. Pour expliquer ce changement de position, il faut également mentionner les enjeux liés à la fiscalité.

C'est là un deuxième argument en faveur du maintien du rôle des caisses patronales dans la future AVS. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle assurance en effet, la question de la détermination du revenu qui sert à calculer les rentes – surtout des indépendants – est fort complexe. Les patrons craignent que le fisc ne dispose, par le biais de l'appareil administratif créé pour l'encaissement des rentes, d'un instrument de contrôle supplémentaire. Ils obtiennent, pour régler le problème de la détermination du revenu des indépendants, que le passage à l'AVS débouche sur la transmission de données fiscales, mais non pas des caisses de compensation au Trésor public, comme le demandaient certaines administrations fiscales cantonales, mais dans le sens inverse⁵⁸⁷. Ce sont donc les administrations fiscales qui transmettent les déclarations d'impôts des indépendants aux caisses de compensation !⁵⁸⁸ Je reviendrai sur ce point dans le chapitre 7.

⁵⁸⁵ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission...», séance du 24 mars 1944, p.11. Traduit de l'allemand.

⁵⁸⁶ AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 64. Traduit de l'allemand.

⁵⁸⁷ Voir la proposition de Rigolet, représentant de l'administration fiscale saint-galloise, qui veut que les caisses repèrent les «Steuerhinterzieher». Voir AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.5 «Sitzungen Subkommission I (für die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie für die Ausgleichskassen) und Subkommission II (für die Beiträge der Selbständigerwerbenden)», Protokoll der Sitzung der Subkommission II für Beitrags- und Organisationsfragen der Alters- und Hinterlassenenversicherung, 27/28 février 1947, p. 11.

⁵⁸⁸ Ernst Küry explique ainsi : « *Jusqu'à aujourd'hui, les caisses de compensation ont strictement refusé de délivrer des informations à l'administration fiscale. La situation des caisses de compensation patronales est particulièrement périlleuse de ce point de vue puisqu'elles ont une certaine connaissance de la situation de leurs membres.* » Voir AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.5, «Sitzungen Subkommission I (für die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie für die Ausgleichskassen) und Subkommission II (für die Beiträge der Selbständigerwerbenden)», Protokoll der Sitzung der Subkommission II für Beitrags- und Organisationsfragen der Alters- und Hinterlassenenversicherung, 27/28 février 1947, p. 9. Traduit de l'allemand.

Le troisième argument qui séduit les milieux patronaux relève de l'entente qui se dégage – et c'est le grand mérite de la commission interne des associations – sur le soutien aux caisses de compensation patronales au nom du «*principe de l'organisation professionnelle*»⁵⁸⁹. Il faut sans doute y voir une prise en compte des positions défendues par l'USAM et par l'UCAPS. Comme le souligne Charles Kuntschen, la commission patronale d'experts n'a pas d'autre choix que de se rallier aux vues des associations patronales, notamment de l'USAM, qui tiennent à conserver les caisses privées. La commission rejette donc le principe d'une affiliation par canton au profit de celle d'une affiliation par métier car :

*«Les associations centrales – en particulier l'Union suisse des arts et métiers – et leurs représentants se sont expressément prononcés en faveur du principe de la priorité des caisses professionnelles. Il ne serait pas possible que notre commission prenne une autre attitude.»*⁵⁹⁰

D'autres aspects liés à l'organisation des caisses de compensation, comme le paiement direct des rentes par le patron, sont également farouchement défendus par Steinmann. Pour lui, une cotisation patronale ne peut entrer en ligne de compte «*qu'à la condition que l'assurance soit organisée de sorte que les patrons aient la possibilité de payer les rentes*»⁵⁹¹. La commission mène des débats animés mais elle permet, et c'est là son rôle essentiel, d'aplanir les divergences qui s'expriment en son sein. Un des moyens utilisés est la constitution de groupes de travail qui, entre les séances de la commission, se penchent sur des questions précises. Ces différents groupes sont constitués par les personnes qui, dans la commission, sont les plus intéressées à tel ou tel aspect de l'AVS. Ils permettent à chaque milieu d'influencer au maximum la partie spécifique de la législation qui le préoccupe au premier chef. C'est ainsi à Emil Fischer qu'il revient de rédiger le rapport préparatoire pour la sous-commission chargée d'étudier les problèmes que posent les caisses de compensation. Sans grande surprise, Steinmann siège également dans ce groupe. La rédaction de la partie du rapport de la commission portant sur la question de la prise en compte des caisses de pensions est, quant à elle, confiée aux représentants des compagnies d'assurances. Le problème du financement de l'AVS est remis entre les mains des secrétaires du Vorort et de l'USAM. Mais, au final, c'est Otto Steinmann qui rédige la plus grande partie du rapport⁵⁹². Créant du consensus par cette myriade

⁵⁸⁹ Expression de Charles Kuntschen, secrétaire de l'UCAPS. ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», séance du 26 juin 1946, p. 9.

⁵⁹⁰ Expression de Charles Kuntschen..., séance du 26 juin 1946, p. 9.

⁵⁹¹ AUCAPS, Vorstand n° 126, 12 octobre 1944, p. 25. Traduit de l'allemand.

⁵⁹² ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», séance du 6 juin 1945, p. 15-16.

de commissions, les associations patronales faïtières parviennent, malgré les doutes des milieux bancaires et des assureurs, à faire accepter à l'ensemble du patronat le principe des caisses de compensation patronales. Le résultat de leur accord passe ensuite tel quel dans le projet fédéral, comme on va le voir dans les pages suivantes.

Les décisions concernant l'organisation de l'AVS sont essentiellement réglées entre l'OFAS – qui centralise les questions liées à l'AVS – et les représentants patronaux (l'UCAPS principalement). Quelques réunions bilatérales entre ces deux groupes d'acteurs, publics et privés, permettent de jeter les bases de l'organisation de la mise en œuvre de l'assurance⁵⁹³. La question de la limitation du nombre de nouvelles caisses de compensation, l'organisation des frais de gestion ou encore les modalités des droits de regard des syndicats sur les caisses sont au centre des discussions. Ces réunions permettent, par exemple, aux associations patronales d'empêcher qu'un fonds d'égalisation ne soit mis sur pied pour équilibrer les frais de gestion entre caisses cantonales et caisses privées. Elles préservent ainsi les avantages que détenaient les caisses patronales. Ici comme ailleurs, c'est l'investissement des associations patronales dans la gestion des caisses qui leur permet d'être aussi présentes sur les questions d'organisation et qui leur donne une influence considérable.

Le Conseil fédéral, dans son message accompagnant le projet de loi sur l'AVS de mai 1946, confirme la place des caisses patronales :

«L'organisation de l'assurance-vieillesse et survivants doit être fondée sur le système de la compensation adopté en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain. Ce système a donné satisfaction. Il établira, dans l'assurance projetée, la compensation entre les cotisations et les rentes aux divers échelons, tout d'abord à l'intérieur de l'entreprise, puis dans les caisses de compensation cantonales et professionnelles, et enfin dans le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.» (Conseil fédéral, 1946 : 436-437)

L'organisation de l'AVS s'inspire très fortement de celle des APG. Le patron a la possibilité de payer lui-même les rentes et d'encaisser les cotisations, qui se compensent dans l'entreprise. Il fait ensuite ses comptes avec une caisse de compensation, qui fait elle-même ses comptes avec la Caisse centrale de compensation. Ainsi, toujours selon le message du Conseil fédéral :

«L'application proprement dite de l'assurance-vieillesse et survivants incombe aux caisses de compensation [dans la mesure où elles] doivent en outre prendre, à l'égard des personnes qui leur sont affiliées, toutes les décisions administratives nécessaires à l'application de la loi. Elles fixent notamment, dans chaque cas

⁵⁹³ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959 », « Notizen über die Konferenz auf der Geschäftsstelle des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen betreffend Durchführungsfragen in der Alters- und Hinterlassenenversicherung », 18 février 1946.

d'espèce, le montant des rentes et celui des cotisations dans les limites des prescriptions légales; elles prennent les mesures que nécessitent la perception des cotisations et le paiement des rentes, en tant que ces opérations ne sont pas confiées aux employeurs. Enfin, elles doivent tenir les comptes individuels des cotisations des assurés.» (Conseil fédéral, 1946: 437)

Comme dans le régime APG, le rôle de la Confédération est dispersé dans différentes instances et limité à la gestion de la centrale de compensation (Département fédéral des finances), qui centralise les comptes de l'assurance, et à l'exercice de la «surveillance» de l'application de l'assurance, confiée à l'OFAS.

Alors que les APG avaient été adoptées sans débat parlementaire, la loi sur l'AVS passe par la voie habituelle, soit par un examen effectué par les deux Chambres du Parlement avant d'être votée par elles en décembre 1946 (Binswanger, 1987: 82-111). Si les débats parlementaires sont très loin d'avoir l'importance de ceux menés dans les commissions d'experts, un certain nombre de changements notables pour les caisses de compensation ont cependant été introduits. On verra dans la section suivante (section 6.5) que c'est au Parlement que la gauche et les syndicats parviennent à faire valoir certaines de leurs revendications concernant les caisses de compensation. C'est également au Parlement – plus précisément au Conseil des États – que les associations patronales locales ainsi que les caisses cantonales obtiennent quelques changements de la loi en leur faveur que je mentionnerai dans la section 6.6.

Avant de porter notre attention sur ces deux questions, il convient de souligner qu'à partir de 1946 et du début des débats parlementaires, le sort des caisses de compensation est déjà scellé sur le fond. Pour le patronat, construire l'AVS avec les caisses de compensation apparaît comme un moindre mal dont il s'agit de tirer profit, mais non pas comme un choix a priori. L'établissement d'une grande assurance sociale comme l'AVS ne suscite pas, en conséquence, l'enthousiasme des milieux patronaux. Cependant, au moment de prendre position officiellement sur le projet d'assurance, les principales associations patronales se gardent bien d'apparaître comme des opposants, tant le projet semble politiquement inattaquable (Leimgruber, 2008: 178). Elles prennent donc majoritairement une position neutre de retrait. Plus que sur les grands principes, c'est à partir de 1946, au travers d'un lobbying très technique et sur des questions concrètes, que l'influence patronale se fait sentir. Le fait que les patrons gèrent les caisses de compensation leur donne dans ce cadre un avantage décisif. Un bon exemple de cette *quiet politics* (Culpepper, 2011) est la *Fachkommission für Beitrags- und Organisationsfragen der AHV*, qui a fonctionné de décembre 1946 à mai 1947. Examinons certains travaux de cette commission. Le 20 décembre 1946, le jour même où le Parlement accepte la loi sur l'AVS, une lettre est adressée par l'OFAS. Elle note :

«À présent que les chambres fédérales ont approuvé aujourd'hui la proposition d'une assurance vieillesse et survivants, c'est la mise au point de l'ordonnance d'exécution qui doit nous préoccuper. Celle-ci impliquera de devoir résoudre

un certain nombre de problèmes parfois excessivement difficiles, notamment en matière de cotisations et de caisses de compensation. »⁵⁹⁴

L'Office met donc sur pied cette commission, composée de deux sous-commissions : une pour les contributions et les caisses de compensation des travailleurs salariés et l'autre pour les indépendants. La commission, présidée par Arnold Saxer, comprend dix-neuf membres dont : Otto Steinmann, Hans Herold du Vorort et Alfred Gutersohn pour l'USAM. Renaud Barde, qui dirige la Fédération romande des syndicats patronaux, est également représenté car il dirige l'une des plus grandes caisses et n'est pas membre des associations patronales faitières. La présence du directeur de la caisse de compensation des brasseurs, Ernst Kury, garantit aux caisses que leur avis sera pris en compte. Un représentant des caisses cantonales est également intégré. Je reviendrai dans les sections suivantes sur certaines des activités de cette commission car elle prend des décisions importantes pour la question de l'affiliation aux caisses, pour le lien avec l'administration fiscale et pour le calcul des rentes. Elle joue aussi un rôle considérable en limitant fortement la portée de la représentation des syndicats dans le comité des caisses. Il n'est pas nécessaire d'examiner tous les domaines de l'organisation de l'AVS pour lesquels les décisions ont été prises dans des commissions composées d'assureurs et de représentants de caisses de compensation. Les caisses profitent de nombreuses tâches spécialisées qui sont déléguées par l'OFAS à des fonctionnaires de caisses de compensation cantonales et privées. L'OFAS mandate par exemple des bureaux privés ainsi que des fonctionnaires de caisses au début de 1947 pour planifier la tenue des comptes des assurés à l'AVS⁵⁹⁵. D'autres commissions « techniques », dans lesquelles les caisses de compensation sont bien intégrées, peuvent également être signalées. La liste des commissions spéciales et techniques siégeant pour préparer le démarrage de l'AVS comprend ainsi, outre la commission spéciale pour le compte individuel des cotisations (que je viens de mentionner), la commission spéciale pour les révisions et les

⁵⁹⁴ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.4 « Sitzungen Fachkommission für Beitrags- und Organisationsfragen der AHV », lettre de l'OFAS au Vorort du 20 décembre 1946. Traduit de l'allemand.

⁵⁹⁵ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Alters- und Hinterlassenversicherung Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959 », lettre d'Arnold Saxer au conseiller fédéral Stampfli, 8 janvier 1947. La loi AVS (en fait le projet de loi du 24 mai 1946) laisse ouverte la question de la tenue des comptes des cotisations (qui a cotisé, quand et combien?) et prévoit que cet aspect soit organisé dans l'ordonnance d'application. L'OFAS constitue donc une commission spéciale, chargée de préparer l'introduction du compte individuel des cotisations. Cette commission est présidée par Emil Marchand, directeur de la *Rentenanstalt*. La question qui l'occupe est la suivante : comment organiser la tenue des comptes qui doivent renseigner sur les montants que les assurés à l'AVS ont cotisés et pendant combien de temps ? Différentes propositions s'opposent les unes aux autres en 1946-1947 : faire une statistique à intervalles réguliers, ne tenir compte que des vingt dernières années, ou encore obtenir les informations de l'administration fiscale. La commission, qui siège entre novembre 1946 et mars 1947, opte pour une solution consistant à charger les caisses de compensation d'ouvrir un compte individuel pour chaque cotisation reçue. En cas de changement d'employeur, la fusion des différents comptes ne se fait qu'au moment de l'établissement de la rente – à la retraite – par fusion de ces différents comptes individuels, identifiés par le numéro AVS. Sur cette commission, voir la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1947, « Le compte individuel des cotisations », p. 30 ; n° 4, avril 1947, « Commission spéciale chargée de préparer l'introduction du compte individuel des cotisations », p. 238.

contrôles des employeurs (mars 1947), la commission spéciale pour l'examen de la situation des institutions d'assurance au sein de l'assurance-vieillesse et survivants (avril 1947) ainsi qu'une commission interne pour l'étude du problème des rentes. Toutes ces commissions sont composées de représentants des caisses et ce sont elles qui règlent, après la phase parlementaire, les aspects concrets de l'AVS qui intéressent les caisses⁵⁹⁶.

La multiplication des commissions témoigne de l'importance primordiale, dans la mise en place de l'AVS, des commissions extraparlimentaires, qui prennent au cours de cette période une centralité particulière au détriment de la branche exécutive et législative de l'État (Leimgruber, 2008: 142; Rebmann et Mach, 2013). La multiplication des commissions participe aussi de la dispersion des responsabilités entre les différents pôles de l'État et entre les multiples commissions. Les caisses et les associations patronales, présentes dans toutes ces commissions, parviennent par ce biais à imposer leurs préférences. Le phénomène se répète à satiété. Un autre élément qui explique pourquoi les associations ont obtenu gain de cause est à chercher dans leur significatif renforcement durant la guerre. Il devient donc difficilement concevable de leur retirer les caisses de compensation. Ferrari estime que c'est le rapport de force politique favorable aux patrons qui leur a permis d'imposer leurs caisses (1976: 70, 84 et 125). Illustrant cette évolution, Charles Kuntschen, alors qu'il dresse la liste des postulats et interventions parlementaires faites au cours de la guerre à propos des associations professionnelles, note que « *le principe général dont s'inspire chacun de ces postulats [est] la confiance dans l'activité des associations professionnelles en même temps que la foi dans leur avenir* »⁵⁹⁷. À la fin de la guerre, les associations patronales ont ainsi fortement consolidé leurs assises par rapport à la situation d'avant-guerre. Comme on peut le voir dans le graphique 4, page 242, les années de guerre voient le nombre de membres de l'ASM être multiplié par 2,5. Toute une série d'éléments expliquent cette évolution, parmi lesquels le mode d'organisation des caisses de compensation. Dans le cas de l'ASM, l'accord de « paix du travail » conclu en 1937, renouvelé en 1939 et en 1944, attire également les entreprises au sein de l'association. La caisse de compensation a cependant aussi joué un rôle de poids. Les mois qui précèdent l'entrée en vigueur de l'AVS sont accompagnés de l'adhésion d'un grand nombre d'entreprises qui souhaitent par là pouvoir s'affilier à la caisse de compensation. Dès l'introduction de l'AVS, en effet, il devient obligatoire d'adhérer à l'association pour pouvoir s'affilier à la caisse patronale⁵⁹⁸. Laurent Tissot (1999) a également constaté l'attraction très forte provoquée par l'ASM dans l'immédiat après-guerre sur certaines entreprises romandes restées jusque-là en marge de l'association.

⁵⁹⁶ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 11, novembre 1947, « La préparation de l'assurance-vieillesse et survivants », p. 624.

⁵⁹⁷ *Journal des associations patronales*, n° 2, 12 janvier 1945, « L'avenir des associations professionnelles », p. 36.

⁵⁹⁸ AASM, Delegierten-Versammlung n° 52, 7 juillet 1949, p. 9. On peut noter que l'association voit s'affilier une quarantaine de firmes à chaque séance au cours des derniers mois de 1947, dans le but évident de s'affilier à la caisse. Voir sur ce point AASM, Ausschuss n° 202, 9 décembre 1947, p. 2.

Les associations patronales tirent donc profit de l'avantage en termes d'attractivité pour les membres que représentent les caisses de compensation. Elles obtiennent que soit inscrit dans la loi AVS (article 64 de la loi AVS) le principe selon lequel il est nécessaire d'être membre d'une association patronale pour pouvoir s'affilier à sa caisse, ce à quoi les représentants de l'UCAPS et de l'USAM tenaient beaucoup. Cette nouvelle règle devait permettre d'empêcher les changements de caisses trop nombreux dans les APG.

Une autre explication de la réussite patronale est plus prosaïque. Certains acteurs, notamment de la gauche, ont renoncé à s'opposer frontalement à la pérennisation du rôle des caisses patronales car ils accordaient trop peu d'importance à la mise en œuvre de l'assurance et étaient plus préoccupés par les questions de financement ou par le fait de voir l'assurance entrer en action aussi vite que possible. Le journal de l'USS note ainsi en 1945 à propos des caisses patronales :

«Nous ne sommes toujours pas convaincus que ce système soit plus efficace et moins coûteux que la création d'un nouvel organe fédéral pour l'AVS, qui soit similaire à la SUVA par exemple. Remettre cette question sur le tapis au stade actuel du projet provoquerait toutefois un retard dans la réalisation de la future assurance, retard dont nous ne pourrions assumer la responsabilité.»⁵⁹⁹

L'USS n'estime donc pas que la place des caisses de compensation patronales dans l'organisation de l'AVS soit un enjeu suffisamment important pour risquer de retarder la mise en œuvre de l'assurance. Comme on va le voir dans la section suivante, une fois cette décision prise, les syndicats essayent en revanche d'accéder à une certaine participation dans l'administration des caisses de compensation.

6.5. LES SYNDICATS DANS LES CAISSES DE COMPENSATION AVS : SUCCÈS ET DÉCEPTIONS

Les syndicats étaient presque totalement exclus de l'administration des caisses de compensation APG entre 1940 et 1947. Les seuls lieux où ils étaient représentés étaient les commissions d'arbitrage de chaque caisse ainsi que les commissions fédérales de surveillance. Le passage des APG à l'AVS est donc, pour les syndicats, l'occasion d'essayer d'améliorer leur influence sur ce secteur du «monde ces caisses». Comme on l'a vu dans la section 6.3, les associations patronales étaient prêtes en 1941 à transformer les caisses de compensation APG en caisses paritaires si cela permettait de retirer aux syndicats le contrôle qu'ils détenaient sur les caisses d'assurance-chômage. Le passage à l'AVS est à nouveau le théâtre de polémiques entre patrons et syndicats sur leurs rôles respectifs dans la gestion des diverses caisses. Cette section a pour objectif de décrire et d'analyser ces débats et leurs conséquences pour la trajectoire des caisses de compensation.

⁵⁹⁹ *Gewerkschaftliche Rundschau* n° 7/8, 1945, p. 303, cité par SOMMER (1978 : 211). Traduit de l'allemand.

Différents moments marquent les négociations. Dans un premier temps, la phase extraparlamentaire entre 1944 et 1946, qui prépare le projet de loi AVS dans laquelle les patrons sont très forts, débouche sur une limitation considérable de la capacité d'action des syndicats. Cette situation est en partie améliorée par le passage de la loi devant le Parlement en 1946, qui accorde un certain nombre de droits nouveaux aux syndicats. Ces avancées en leur faveur sont, dans un troisième temps, partiellement remises en cause au cours d'une nouvelle phase extraparlamentaire en 1947 qui suit le passage devant le Parlement. Avant d'examiner ce processus en trois phases, il convient de mentionner que de manière générale, l'AVS ménage plus de droits aux associations de salariés dans la gestion des caisses de compensation. Les syndicats obtiennent, par exemple, le bénéfice d'un droit de regard, par la désignation de représentants syndicaux dans les comités des caisses de compensation. Même si ces droits demeurent relativement limités – comme on le verra, les syndicats voulaient pouvoir créer eux-mêmes des caisses de compensation –, cette évolution n'en représente pas moins une avancée pour eux. Ces concessions du patronat peuvent, en partie, s'expliquer par sa volonté politique d'éviter coûte que coûte, dans l'immédiat après-guerre, la reproduction de conflits sociaux tels que ceux qui s'étaient produits vers 1918 (Guex et Perrenoud, 1995). Donner des gages au mouvement syndical fait partie de cette stratégie plus large. Le président de la SSE, Arnold Marbach, estime ainsi en novembre 1941 qu'il souffle au Conseil fédéral un «*vent favorable au paritarisme*»⁶⁰⁰ qui explique l'inclusion des syndicats. De plus, les années qui suivent immédiatement la fin de la Seconde Guerre mondiale voient la gauche politique se renforcer significativement. Le Parti du travail, successeur du Parti communiste, entre au Parlement. Il obtient plus de 5% des voix aux élections fédérales de 1947, et certaines de ses sections cantonales obtiennent des scores égaux, voire supérieurs, à ceux du Parti socialiste, dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud (Boillat *et al.*, 2006: 176). Dans le même mouvement, entre 1945 et 1948 (avec un pic en 1946), une vague de grèves se produit, inédite par son ampleur depuis celle de 1918-1920 (voir les graphiques 1 et 2, pages 89 et 122, ainsi que le tableau 10, en annexe). Les syndicats, profitant du manque de main-d'œuvre qui renforce la position des travailleurs, voient le nombre de leurs membres croître. Ils obtiennent de significatives augmentations de salaires. Ils parviennent également à conclure un très grand nombre de CCT (Schiavi et Brassel, 1987). Cette vague de grèves rappelle que le principe de la paix du travail n'est, au cours de ces années, pas encore solidement établi (Koller, 2009a: 407). Les années où se négocie le projet d'AVS (1944-1946) sont donc celles d'une poussée très importante de la gauche – comme on l'a vu, un socialiste siège au Conseil fédéral depuis 1943 et la représentation socialiste s'élargit aux Chambres – et des syndicats. Comme le note Matthieu Leimgruber (2008: 142 et 155), le rapport de force politique demeure cependant stable en faveur des partis bourgeois. Alors que la gauche renforce ses positions au Parlement, le processus

⁶⁰⁰ AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 62.

décisionnel se déplace vers la sphère extraparlamentaire, limitant ainsi l'influence du PS et de l'USS sur les enjeux décisifs de la politique économique et sociale du pays.

Si l'on examine le processus extraparlamentaire au cours de la phase de préparation du projet d'AVS, les sources révèlent un rapport de force défavorable aux syndicats qui explique que les caisses de compensation restent fermement en mains patronales. On peut d'abord rappeler que des divisions internes à l'USS perdurent. Le membre le plus important de la faïtière syndicale, la FOMH, n'offre ainsi qu'un soutien très maigre au projet d'AVS et tergiverse sur la stratégie à adopter, ce qui ne contribue pas à l'efficacité politique des revendications syndicales (Leimgruber, 2008 : 170-172 ; Leimgruber, 2011b). La gestion des caisses donne aussi aux associations patronales un avantage très important dans la préparation de l'assurance. Une réunion décisive en ce qui concerne les modalités de l'inclusion des syndicats dans les caisses de compensation – organisée dans les locaux de l'UCAPS le 18 février 1946 – n'inclut aucun représentant syndical ! Elle réunit en revanche les représentants de l'UCAPS – Otto Steinmann et Charles Kuntschen –, de l'USAM – Alfred Guttersohn – et trois représentants de l'OFAS, Peter Binswanger, Albert Granacher et le professeur Nef⁶⁰¹. Steinmann a ici toute la latitude, puisqu'il n'a aucun contradicteur, de faire valoir auprès de l'OFAS ses demandes « techniques » en ce qui concerne le droit de regard syndical sur les caisses. Durant la phase extraparlamentaire, le rôle important de Steinmann dans la rédaction du projet ainsi que le leadership du conseiller fédéral radical Stampfli débouchent sur l'octroi de droits minimaux aux syndicats dans les caisses de compensation. Suivant les recommandations de la commission d'experts AVS, le message du Conseil fédéral sur l'AVS estime ainsi que des caisses paritaires devraient pouvoir être créées, mais moyennant une très forte représentativité syndicale (plus de 50 % des travailleurs) et faisant dépendre cette possibilité de l'accord de l'association patronale (Conseil fédéral, 1946 : 440-441 ; voir aussi Binswanger, 1987 : 279). Comme le message note que cet accord serait sans doute difficile à obtenir, il prévoit d'accorder « *une représentation dans le comité de direction de la caisse* » aux syndicats qui regrouperaient 10 % des travailleurs assurés auprès de la caisse. Dans leur ensemble, selon le message, les organisations syndicales ne peuvent cependant prétendre à plus du tiers des sièges du comité d'une caisse dans la mesure où « *il ne s'agit que d'un droit d'être représenté, et que les associations patronales sont seules responsables de la gestion [...], il convient [donc] de leur garantir la majorité dans le comité de direction* » (Conseil fédéral, 1946 : 441). Ces droits, aussi minimes soient-ils, ne sont pourtant pas sans inquiéter les patrons. Otto Steinmann rappelle ainsi qu'à la différence des caisses d'assurance-chômage paritaires, où il s'agit d'une parité avec les *salariés*, la gestion paritaire des caisses AVS signifie une parité avec les *syndicats*⁶⁰², raison pour laquelle il s'y oppose.

⁶⁰¹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959 », Notizen über die Konferenz auf der Geschäftsstelle des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen betreffend Durchführungsfragen in der Alters- und Hinterlassenenversicherung, 18 février 1946.

⁶⁰² AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 63.

Du côté des syndicats, l'objectif consiste à obtenir le droit de créer des caisses paritaires, impliquant une parité dans la gestion des caisses, et non pas uniquement dans les comités. C'est le résultat auquel ils parviennent – très partiellement – à la faveur du passage du projet de loi devant le Parlement. En effet, les représentants socialistes et syndicaux au Conseil national obtiennent que la gestion paritaire des caisses ne dépende pas du bon vouloir patronal, mais soit un droit des organisations syndicales. Une proposition en ce sens des conseillers nationaux socialistes est ainsi acceptée par le Conseil national⁶⁰³. Elle ne passe cependant la rampe qu'à la suite de la menace, formulée par Konrad Ilg, à l'encontre d'un autre pôle du « monde des caisses », soit les caisses de pensions. En effet, Ilg avait déposé une proposition plus radicale, qui voulait donner aux syndicats le droit de créer des caisses de compensation uniquement syndicales et militait aussi pour qu'ils puissent gérer des caisses de pensions⁶⁰⁴. Très peu de ses propositions passent la rampe et la déception du leader syndical concernant l'AVS est manifeste. Il estime que les syndicats sont désavantagés dans l'organisation de l'assurance, dans la mesure où ils ne peuvent fonder ni de caisses de pensions ni de caisses de compensation. Pour lui, comme il le déclare devant le Conseil national, « il n'y a aucun doute sur le fait que le modèle d'organisation dans son ensemble est basé exclusivement sur les droits des employeurs »⁶⁰⁵. L'organisation de l'AVS écarte, de plus, son projet de fonds d'assurance-vieillesse paritaire géré au niveau des branches par les partenaires sociaux (Leimgruber, 2008 : 170-172). Enfin, il estime que le financement de l'assurance, en pourcentage des salaires, est désavantageux pour les travailleurs. Comme il l'explique lors d'une réunion du comité de la FOMH :

*« L'assurance est désormais constituée sur la base des caisses de compensation et elle permet aux patrons de fonder des caisses [de pensions]. La discrimination envers les syndicats est manifeste : le domaine est maintenant complètement en d'autres mains et l'espace de développement offert aux mouvements syndicaux s'est ainsi énormément réduit. »*⁶⁰⁶

Comme le déplore le leader syndical, « il n'y a que des caisses de compensation patronales, et pas de caisses syndicales ». Les quelques droits obtenus *in fine* pour son syndicat et la minorité socialiste du Parlement ne font que rappeler que, sans eux, « les syndicats auraient été totalement exclus d'une participation à la mise en œuvre de l'AVS »⁶⁰⁷.

⁶⁰³ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 28 août 1946, p. 649. Voir à ce propos les deux articles de la NZZ du 29 août 1946, éditions du matin (n° 1527) et du soir (n° 1530), qui résument la discussion au Parlement ; AUCAPS, Vorstand n° 132, 12 novembre 1946.

⁶⁰⁴ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 28 août 1946, p. 645-646 ; Archives sociales, Erweiterter Zentralvorstand FOMH, 31 août 1946.

⁶⁰⁵ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 28 août 1946, p. 645. Traduit de l'allemand.

⁶⁰⁶ Archives sociales, Erweiterter Zentralvorstand FOMH, 7 février 1947. Traduit de l'allemand.

⁶⁰⁷ Archives sociales, Erweiterter Zentralvorstand FOMH, 31 août 1946. Traduit de l'allemand. La citation précédente provient également de ce document.

Le passage devant le Parlement est l'occasion pour les représentants socialistes de contester la nécessité d'avoir l'accord patronal pour obtenir la gestion paritaire des caisses, comme le prévoyait le Message du Conseil fédéral. Le conseiller aux États socialiste Gustav Wenk estime ainsi que :

«*Il n'a pas été possible de vaincre l'opposition politique des employeurs et de faire en sorte que les associations de travailleurs puissent fonder des institutions de prévoyance reconnues [soit des caisses de pensions]. Elles ont ainsi été privées des possibilités de développement qu'elles offrent. Il me semble alors impératif, dans un souci d'équité, qu'on leur accorde un droit de regard [dans les caisses de compensation], non seulement lorsque l'employeur y concède complaisamment, mais aussi lorsque [certaines conditions sont remplies].*»⁶⁰⁸

Lors du débat parlementaire, Paul Gysler, le président de l'USAM, contre l'argument syndical et justifie l'exclusion relative de ce groupe des caisses de compensation en comparant la position patronale dans les caisses AVS avec celle des syndicats dans les caisses d'assurance-chômage⁶⁰⁹.

Malgré cette opposition, le passage devant les Chambres améliore la position syndicale dans les caisses. La loi, en effet, est modifiée afin que les associations patronales ne puissent pas s'opposer à la création d'une caisse de compensation paritaire⁶¹⁰. Les syndicats ne reçoivent en revanche pas, comme le réclamait Konrad Ilg, le droit de créer des caisses de compensation uniquement syndicales (Ferrari, 1976 : 79). Bien que limités, ces droits représentent une victoire politique gagnée au Parlement, où les syndicats ont une position plus forte que dans la sphère extraparlamentaire, et cela a facilité leur soutien au système des caisses de compensation. Les patrons suivent donc une stratégie subtile qui vise à céder sur certains points pour conserver l'essentiel⁶¹¹. Comme on l'a vu plus haut, ils veulent garder la haute main sur les différentes caisses. Ils refusent donc que les syndicats puissent fonder des caisses de pensions, des caisses de compensation en leur nom propre, ou encore devenir cofondateurs de caisses de compensation (ce sur quoi ils perdent devant le Parlement). En revanche, ils acceptent que leurs adversaires soient représentés dans le comité des caisses de compensation, mais sans accéder au statut d'association fondatrice. Un procès-verbal de l'UCAPS parle ainsi de «*participation raisonnable*» des syndicats aux caisses⁶¹².

⁶⁰⁸ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des États, 10 décembre 1946, p. 420. Traduit de l'allemand.

⁶⁰⁹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des États, 10 décembre 1946, p. 649.

⁶¹⁰ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1960, «La participation d'associations de salariés à l'administration des caisses de compensation», p. 9-11.

⁶¹¹ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», 5 décembre 1944, p. 9-12; 1^{er} mai 1945, p. 21-22.

⁶¹² AUCAPS, Ausschuss n° 157, 9 février 1945, p. 75. Traduit de l'allemand.

Comme le remarquait Rudolf Bodmer, industriel du textile, devant ses collègues de l'UCAPS en 1944, inclure des représentants syndicaux dans le *comité* des caisses est beaucoup moins dangereux que de les inclure dans leur *administration*. Après avoir rappelé les bonnes expériences faites dans la gestion paritaire des caisses d'assurance-chômage, Bodmer relativise l'importance des comités de caisse. Il explique: «*Tant que les syndicats n'interviennent pas dans le déroulement des opérations administratives, la parité n'est pas à craindre.*»⁶¹³

Les patrons se battent tout de même contre l'entrée des syndicats dans les caisses de compensation. Ce travail est accompli au cours de la seconde phase extraparlamentaire, qui suit l'adoption de la loi sur l'AVS en décembre 1946. Les commissions «techniques» – signalées plus haut – sont chargées de la préparation de l'assurance durant l'année 1947. Les associations patronales, minorisées quelque peu au Parlement, se rattrapent ainsi au sein des commissions d'experts qui préparent l'ordonnance d'application de l'AVS. Ainsi, les dispositions concrètes de la participation syndicale aux caisses sont discutées lors des séances de la *Fachkommission für Beitrags- und Organisationsfragen der AHV*, qui, pour une fois, intègre des représentants syndicaux. Dans la mesure où ceux-ci ont obtenu que la loi leur donne la possibilité d'être représentés dans les comités des caisses, les représentants patronaux s'efforcent d'abord de limiter les prérogatives de ces comités. Ils y parviennent à un tel point que le secrétaire de l'USS, Giacomo Bernasconi, estime que l'on peut difficilement encore parler de droit de regard pour les représentants des travailleurs tant les patrons voudraient le limiter⁶¹⁴.

Un enjeu central est notamment celui de la possibilité, pour un comité de caisse, de consulter les données concernant les salaires qui parviennent à la connaissance d'une caisse. Ici, comme dans plusieurs débats de cette commission, les avis divergent fortement entre représentants des travailleurs et des caisses cantonales, d'une part, et entre les patrons et les caisses patronales de l'autre. Le Genevois Renaud Barde estime ainsi qu'«*il faut trouver une réglementation empêchant un membre du comité directeur de se présenter à la caisse pour demander un dossier s'il n'est pas dûment mandaté*»⁶¹⁵. Ernst Kury ajoute que l'on ne peut accepter qu'un employé ait accès aux décomptes mensuels et aux informations sur les salaires versés par une entreprise. Max Greiner, délégué de la Fédération des sociétés suisses d'employés, estime lui qu'un membre d'un comité de caisse devrait justement être doté de prérogatives importantes, et pouvoir obtenir ces informations. Ce que craignent particulièrement les patrons, c'est que les membres syndicalistes des comités obtiennent des informations qui viennent mécaniquement à la connaissance des caisses, au premier rang desquelles les niveaux des salaires dans les différentes entreprises. Ils craignent que

⁶¹³ AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 62. Traduit de l'allemand.

⁶¹⁴ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.4, «Sitzungen Fachkommission für Beitrags- und Organisationsfragen der AHV», «Summarisches Protokoll der Sitzung vom 26/27 März 1947», p. 10.

⁶¹⁵ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.4...

ces informations ne viennent alimenter des revendications salariales des syndicats. Là encore, comme en 1939, le secret des salaires apparaît comme un enjeu central. Pour Barde, la situation serait d'autant plus délicate dans les caisses AVS, car les revenus du patron, lui aussi assuré auprès de la caisse – techniquement un indépendant –, seront alors calculés par le fisc puis transmis à la caisse. Si le comité obtenait le droit d'accéder aux données personnelles des assurés, cela reviendrait à laisser voir par un employé la déclaration fiscale de son patron ! Qu'advierait-il alors ? Comme le note Renaud Barde en résumé, « *les patrons ne comprendraient [...] pas que leurs déclarations d'impôts, par exemple, soient discutées dans un comité de la caisse où siègent des salariés* »⁶¹⁶. Les représentants des salariés sont minorisés et n'obtiennent pas que l'ordonnance d'application prévoit un droit de regard des membres du comité sur les dossiers. La règle adoptée prévoit qu'un membre d'un comité peut avoir accès à un dossier, mais seulement avec l'autorisation du chef de la caisse. Or, ce dernier est désigné par l'association fondatrice, ce qui protège la partie patronale. À nouveau, les associations patronales parviennent donc à préserver le secret cher aux patrons.

C'est également cette commission qui arrête les dispositions concrètes de mise en œuvre de la gestion paritaire des caisses de compensation. Alors que différents projets sont avancés, c'est la proposition patronale – celle de Renaud Barde – qui l'emporte sur la proposition syndicale – celle de Giacomo Bernasconi. La commission pose comme principe qu'en cas de fondation de caisse paritaire, le syndicat lui-même devrait payer une caution et les frais d'administration, et que ces frais ne devraient pas être divisés sur l'ensemble des salariés⁶¹⁷. Cette disposition est adoptée suite à une proposition d'Otto Steinmann. A priori « technique », elle a cependant de très lourdes conséquences. C'est elle qui rend la charge financière trop pesante pour les syndicats et explique qu'aucune caisse paritaire n'ait été fondée, comme on le verra au chapitre 7. Comme l'avait déjà expliqué Steinmann devant ses collègues de l'UCAPS, « *la meilleure manière de limiter l'ingérence des syndicats consiste, à mon avis, à exiger une parité rigoureuse, non seulement concernant l'administration mais aussi les coûts et la responsabilité* »⁶¹⁸. En rendant la parité financièrement insupportable pour les syndicats, Steinmann parvient à empêcher ces derniers de la mettre en œuvre. Encore une fois, cette question n'a de « technique » que le nom.

Les caisses de compensation sont donc transformées en caisses AVS moyennant l'augmentation du rôle des syndicats dans leur comité et la possibilité théorique de fonder des caisses paritaires. L'USS et ses pairs échouent pourtant à obtenir la possibilité de fonder des caisses uniquement syndicales, de même que leurs propositions sur le reste de l'organisation de l'AVS n'ont que peu été entendues. Mais le processus décrit plus haut montre qu'ils parviennent à faire mieux valoir leurs revendications devant le Parlement que dans les phases extraparlimentaires.

⁶¹⁶ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.4... p. 17.

⁶¹⁷ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.4..., p. 22-24.

⁶¹⁸ AUCAPS, Ausschuss n° 156, 24 novembre 1944, p. 63. Traduit de l'allemand.

Comme on le verra, cette tendance va perdurer dans la période suivante. Les syndicats ne sont cependant pas les seuls à profiter du passage devant le Parlement. La section suivante examine comment les associations patronales régionales ont su elles aussi jouer sur les différentes phases du processus législatif pour exercer leur influence.

6.6. TENSIONS ENTRE ASSOCIATIONS PATRONALES : CAISSES RÉGIONALES *VERSUS* NATIONALES

En 1939-1940, au moment de la création des caisses APG, deux critères avaient été mobilisés pour accepter ou refuser la création de caisses : la taille de l'association – qui découlait de la volonté de ne faire créer qu'une caisse par branche – et la primauté des associations de branches sur les associations locales. Cette conception correspondait à la volonté de l'UCAPS et du Vorort de disposer de ce moyen pour renforcer l'organisation par branche des patrons (Ferrari, 1976 : 107 ; Attinger, 1946 : 139-141). La liste d'associations pressenties par les organisations faïtières pour créer des caisses ne comprenait ainsi aucune caisse régionale et les associations faïtières ont d'abord tenté d'empêcher leur apparition⁶¹⁹. Les associations locales qui avaient voulu fonder une caisse avaient donc été renvoyées aux cantons. En effet, les cantons avaient, dans le système des APG, la possibilité de déléguer la compensation de certaines branches à des caisses patronales qui fonctionnaient comme agences de la caisse cantonale. Ces caisses étaient qualifiées d'agences autonomes des caisses cantonales (voir la section 5.2). Les grandes associations patronales locales ont ainsi créé des caisses de compensation en 1940, mais ces caisses n'ont eu qu'un statut inférieur aux caisses suisses. On compte, parmi ces caisses, celle de l'Aargauischer Arbeitgeberverband, du Basler Volkswirtschaftsbund, de l'Association des industries vaudoises, de la Chambre neuchâteloise de commerce et de l'industrie, celle de la Société fribourgeoise du commerce et de l'industrie, ainsi que deux caisses patronales thurgoviennes (voir le tableau 18, en annexe, qui présente toutes les caisses).

En 1940, une seule caisse régionale, celle qu'avait créée la Fédération genevoise des corporations, un rassemblement corporatiste qui réunissait patrons et ouvriers, avait été autorisée à fonctionner à égalité avec les caisses professionnelles et cantonales. À partir de la séparation en 1946 de la partie syndicale – qui devient la Fédération des syndicats chrétiens de Genève – et de la partie patronale – qui devient la Fédération romande des syndicats patronaux –, la caisse devient uniquement patronale. La caisse genevoise était, dans le régime des APG, une des caisses les plus importantes. Si elle a été reconnue, c'est parce que son association fondatrice n'était pas affiliée aux associations faïtières et qu'elle fonctionnait donc en marge des plans de rationalisation mis en place par celles-ci. La reconnaissance de la caisse genevoise illustre le fait que la structure des caisses de compensation était pensée comme devant refléter celle de l'organisation

⁶¹⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.6.5.19 «Zirkulare des Vororts Nr. 544-566 (französisch)», circulaire conjointe de l'USCI et de l'UCAPS du 22 décembre 1939, n° 545 de l'USCI et n° 442 de l'UCAPS.

du patronat et devait correspondre à la structure des branches économiques et, à défaut, à celle des principales structures patronales locales, comme à Genève.

Au moment du passage des caisses APG aux caisses AVS, les caisses des associations locales – les agences autonomes – organisent un lobbying intense dans le but d'être reconnues comme caisses à part entière, au même titre que celles des associations nationales⁶²⁰. On a vu que certaines associations locales prennent dans l'entre-deux-guerres une grande importance, comme le Basler Volkswirtschaftsbund. Leur lobbying est couronné de succès et elles arrivent à leurs fins dans l'AVS. Cette légitimation pose cependant le problème de la concurrence entre caisses (et associations) de branches et caisses (et associations) régionales. À quelle caisse une entreprise devrait-elle s'affilier si elle était membre à *la fois* d'une association locale et d'une association de branche ? Le projet défendu par les associations faïtières, accepté par la commission d'experts AVS, consiste à tolérer la fondation de caisses patronales régionales, mais en obligeant les entreprises membres à la fois d'une association de branches et d'une association locale à s'affilier à la caisse de l'association de branche. Cette primauté des caisses de branches reflète la hiérarchie établie par l'UCAPS dès l'origine de l'association et formulée explicitement dans les années 1920. Cette hiérarchie plaçait les associations de branches au-dessus des associations locales⁶²¹. L'UCAPS faisait inscrire dès cette époque dans les statuts des associations locales des dispositions qui prévoyaient l'obligation, pour leurs entreprises membres, de s'affilier au préalable à une organisation de branche. L'enjeu pour l'UCAPS consistait alors à garantir que les conditions de travail soient fixées par branche et non par région. L'autre objectif de cette hiérarchie était financier. En effet, pour éviter que les doubles affiliations ne se traduisent par deux cotisations élevées, la contribution à l'UCAPS était beaucoup plus importante pour les associations de branches que pour les associations locales. L'obligation de s'affilier à une association professionnelle avait donc pour but de forcer toutes les entreprises à contribuer au fonctionnement de l'UCAPS à travers les associations de branches.

La concurrence dans l'affiliation aux caisses pose problème entre ces deux types d'associations et Otto Steinmann tient en conséquence à la limiter. En cas d'affiliation à une association locale et de branche, c'est, d'après Steinmann, à la caisse de la seconde que l'entreprise devrait s'affilier. Le délégué de l'UCAPS défend cette procédure dans le but d'éviter de répéter les tensions qui s'étaient produites dans les APG, où le libre choix des entreprises avait conduit à des conflits entre caisses⁶²². Un sondage du secrétariat des caisses patronales estimait ainsi, en 1943, à 2 400 le nombre d'entreprises affiliées à une autre caisse patronale que celle de leur association,

⁶²⁰ AF, E_3340(A)_1000/779, volume 9, «Uebergangsordnung AHV Autonome Zweigstellen».

⁶²¹ Voir à ce sujet le chapitre 3. Le document classique qui pose cette hiérarchie est AUCAPS, Sachdossier 1.1 «Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen», «L'Organisation du patronat en Suisse», sans numéro ni date précise hormis l'indication «printemps 1921».

⁶²² AF, E_3340(A)_1000/779, volume 9, «Uebergangsordnung AHV Autonome Zweigstellen», lettre de Steinmann à l'OFAS, 24 novembre 1945.

parmi elles surtout des caisses régionales⁶²³. Cette situation de concurrence existait malgré le fait que les membres de ces caisses locales auraient en principe dû se limiter aux firmes ayant leur siège dans leur canton et n'étant pas membres d'une association professionnelle suisse⁶²⁴. Alors que l'organisation de la future AVS s'annonçait déjà compliquée à cause de l'existence des caisses patronales et cantonales, comment se fait-il qu'on ait encore estimé bon de rajouter des caisses d'associations patronales régionales? C'est la force des milieux politiques en faveur de ces caisses régionales qui explique leur continuité dans la nouvelle assurance. Peter Binswanger, une des éminences grises de l'AVS au sein de l'OFAS, explique ainsi, en décembre 1945, que si l'on en vient à fermer ces caisses, «*on brusquerait des milieux influents et l'on créerait une atmosphère néfaste pour l'assurance-vieillesse et survivants*»⁶²⁵. C'est donc dans le but d'éviter de susciter les oppositions à l'AVS que la loi soumise au Parlement reprend les propositions de Steinmann – un compromis entre les caisses suisses et régionales – considérées comme les plus à même de ménager les différents milieux patronaux.

Dans ce contexte, le lobbying des associations locales pour défendre leurs caisses s'effectue au niveau tant parlementaire qu'extraparlémentaire. À l'image des syndicats, qui avaient pu bénéficier de la phase parlementaire pour faire avancer leurs revendications, les associations locales ont, elles aussi, fait usage des opportunités liées au passage de la loi devant le Conseil des États qui, de par sa composition – il s'agit de la Chambre des cantons –, est plus sensible aux revendications fédéralistes et donc aux caisses régionales⁶²⁶. La chambre haute a ainsi soutenu les caisses régionales en donnant le libre choix aux patrons de s'affilier, en cas de conflit entre une caisse régionale et de branches, à celle de leur choix. Elle a donc préféré cette option à une obligation de s'affilier à une caisse de branche comme le voulaient les associations faitières, le Conseil fédéral et le Conseil national⁶²⁷. Au Conseil des États, le libéral vaudois Frédéric Fauquex défend le droit à l'existence des caisses régionales en déclarant :

«Malgré tout le désir des associations suisses de tout centraliser en Suisse allemande, rien ne permettrait de justifier l'intention du législateur de tout centraliser en Suisse allemande». Et le conseiller aux États de menacer : *«Si vous ne nous accordez pas cette concession, je tiens à déclarer ici, ainsi que je l'ai déjà fait en commission, que le sort de l'assurance est gravement compromis chez nous.»*⁶²⁸

⁶²³ AUSAM, «Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943», Plenarversammlung der Verbandsausgleichskassen, 6 juillet 1943, p. 14.

⁶²⁴ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, «CH SWA Erwerbsges. Versicherungen», H II 116, Emil S. Dürig, «25 Jahre Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes», p. 25.

⁶²⁵ AF, E_3340(A)_1000/779, volume 9, «Uebergangsordnung AHV Autonome Zweigstellen», «Summarisches Protokoll über die Sitzung vom 10. Dezember 1945 betreffend die Zulassung der autonomen Zweigstellen in der Uebergangsordnung», p. 3. Traduit de l'allemand.

⁶²⁶ AUSAM, Vorstand 31 mars 1955, p. 52.

⁶²⁷ *Revue de l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1947, «La loi fédérale sur l'assurance- vieillesse et survivants», p. 26-28.

⁶²⁸ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des États, 10 décembre 1946, p. 427.

Ce travail de lobbying est également mené dans l'arène extraparlamentaire. Les associations régionales ont pesé de tout leur poids et ont usé du maximum de canaux à leur disposition – incluant des courriers aux conseillers fédéraux⁶²⁹, des interventions auprès des associations faïtières et en commissions d'experts – pour défendre leurs caisses. La concurrence entre caisses suisses et régionales est également débattue au sein de l'UCAPS⁶³⁰, et dans la commission interne des associations centrales qui prépare l'AVS. Dans cette dernière, Émile L'Huillier, le président de la Chambre de commerce de Genève, soutient que «*la Suisse romande demande que les caisses soient décentralisées et que les entreprises puissent se rattacher à une caisse ayant son siège dans le canton*»⁶³¹. Steinmann soutient quant à lui que les caisses d'associations régionales menaceraient l'unité des associations patronales en créant entre elles de la concurrence. Il y aurait, toujours selon lui, dans ce domaine une menace sur la cohésion des associations patronales⁶³². Pour tenir compte des revendications fédéralistes, un modèle où les associations patronales suisses regrouperaient tous les membres et pourraient ainsi créer des agences régionales – agences régionales de caisses de branches – est défendu par Steinmann⁶³³.

Un bon exemple du lobbying des caisses régionales est celui de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund, qui mène un combat politique intense pour défendre ses intérêts⁶³⁴. La raison pour laquelle l'association s'active autant permet de comprendre de quelle manière l'organisation d'une caisse s'articule, à ce moment, avec la structure de l'organisation patronale elle-même. Pour l'association bâloise, il s'agit d'affirmer son importance dans la représentation des différentes associations du canton. La caisse, en regroupant toutes les entreprises et les associations de la région, parvient à imposer le Basler Volkswirtschaftsbund comme la grande association représentative du patronat bâlois. L'enjeu se situe également au plan national. L'association bâloise, si elle avait été dénuée de caisse, aurait vu l'ensemble de ses membres devoir adhérer à une association nationale pour pouvoir s'affilier à une caisse patronale. Elle tient donc ardemment à créer sa propre caisse. Après leur succès devant le Parlement, les caisses régionales s'estiment cependant trop peu considérées. Elles organisent donc une réunion le 17 octobre 1947 entre treize associations fondatrices de caisses autonomes. Cette réunion, tenue à l'initiative d'Albert Amez-Droz, le directeur de la Chambre de commerce de Neuchâtel, se fixe pour objectif, d'après son initiateur,

⁶²⁹ AF, E_3340(A)_1000/779, volume 9, «Uebergangsordnung AHV Autonome Zweigstellen», lettre du 18 mars 1946 de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie au Département fédéral de l'économie publique.

⁶³⁰ Voir les déclarations de Charles Tzaut : AUCAPS, Vorstand n° 128, 6 juillet 1945, p. 52.

⁶³¹ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)», «Protokoll der 6. Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», 1^{er} mai 1945, p. 20.

⁶³² ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)»..., 5 décembre 1944, p. 11.

⁶³³ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle)»..., 1^{er} mai 1945, p. 20.

⁶³⁴ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, «CH SWA Erwerbsges. Versicherungen», H II 116, Emil S. Dürig, «25 Jahre Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes», p. 45.

« de permettre aux associations interprofessionnelles cantonales de prendre contact pour examiner la situation faite à leur caisse de compensation dans l'assurance-vieillesse et survivants, d'assurer la défense de leurs intérêts communs et d'adopter une attitude à l'égard de l'Union des caisses professionnelles suisses »⁶³⁵.

Cette réunion débouche sur une démarche officielle effectuée auprès du Conseil fédéral et sur une visite (immédiate) à l'un de ses représentants, Walther Stampfli. On peut noter que la Fédération romande des syndicats patronaux n'est pas conviée à cette réunion, car elle demeure en marge des associations faitières. Le délégué de la caisse de la Fédération genevoise des sociétés de détaillants ne manque d'ailleurs pas de critiquer la caisse de Renaud Barde en expliquant qu'« à Genève, on assiste à une sournoise et détestable campagne de recrutement. La Fédération romande des syndicats patronaux bombarde les employeurs de circulaires, de visites à domicile ou de téléphones »⁶³⁶ pour les inciter à adhérer à sa caisse, ce qui témoigne de la vive concurrence que se livrent les caisses.

À la faveur du passage au Parlement et de ce lobbying intense, les caisses régionales sont donc autorisées à fonctionner dans l'AVS non plus comme agences placées sous l'autorité d'une caisse cantonale, mais comme caisses professionnelles au même titre que les caisses de branches. Elles obtiennent, de plus, qu'un patron membre de deux associations (une locale et une de branches) puisse choisir la caisse à laquelle il veut s'affilier. En 1948, sur les 82 caisses professionnelles créées, on compte 62 caisses suisses et 20 caisses régionales (dont 3 sur une région linguistique et 17 sur un territoire cantonal)⁶³⁷. De même que dans le système des APG, comme on le verra dans la section 7.6, la coexistence des caisses régionales et nationales pose de nombreux problèmes, incitant les associations faitières à pousser à la signature de *gentlemens' agreements* entre caisses et associations afin de régler l'affiliation des entreprises régulant la concurrence entre les caisses.

Cette autorégulation rejoint une préoccupation commune de l'administration fédérale et des associations faitières au moment de l'entrée en vigueur de l'AVS, qui consiste à assurer une application aussi uniforme que possible de l'assurance. Les associations faitières tiennent absolument à ce que leurs caisses mettent parfaitement en exécution le système pour éviter tout dommage à la crédibilité de leurs organisations⁶³⁸.

⁶³⁵ AAKVWB, «BVB Ausgleichskasse AHV», «Procès-verbal de la séance des associations interprofessionnelles fondatrices de caisses de compensation pour l'assurance-vieillesse et survivants, 17 octobre 1947», p. 2.

⁶³⁶ AAKVWB, «BVB Ausgleichskasse AHV», «Procès-verbal de la séance des associations interprofessionnelles fondatrices de caisses de compensation pour l'assurance-vieillesse et survivants, 17 octobre 1947», p. 4.

⁶³⁷ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 5, mai 1948, «Cent neuf caisses de compensation d'assurance-vieillesse et survivants», p. 157-158.

⁶³⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.2 «Regelungen betreffend die Mitgliedschaft bei den Ausgleichskassen für die AHV», notamment le «Protokoll der Konferenz der Geschäftsführer der Mitgliedschaftsverbände der Zentralverbandes Schweizer Arbeitgeber-Organisationen», 9 juillet 1947.

L'UCAPS émet une circulaire en juillet 1947 qui informe ses membres d'un règlement prévoyant un certain nombre de règles communes au sujet des affiliations. L'OFIAMT prévoit l'envoi d'une circulaire en octobre 1947 concernant les affiliations aux caisses. L'Union centrale, consultée, la réécrit complètement pour la conformer à ses propres directives⁶³⁹. Le document ainsi reformulé prévoit notamment que les cas litigieux soient tranchés par les associations faïtières. Illustrant à nouveau les liens inextricables entre structures des caisses et structures des associations patronales, l'UCAPS estime en effet que *« les tâches transférées par la loi aux associations sont d'une telle importance que les associations doivent être dotées de la compétence de régler elles-mêmes des questions internes aux associations »*⁶⁴⁰. Les associations patronales estiment aussi avoir un intérêt commun à minimiser les conflits d'affiliation avec l'Office⁶⁴¹.

L'immense majorité des cas litigieux sont ainsi réglés par les associations patronales elles-mêmes. Concernant les affaires qu'elles ne parviennent pas à résoudre, un tribunal arbitral des associations faïtières est mis en place. Il est composé d'un représentant de chaque association faïtière ; l'OFIAMT n'est impliqué dans cet arbitrage que dans un rôle clairement subordonné à celui des associations faïtières. De manière significative, l'OFIAMT se contente ainsi de désigner un secrétaire pour ce tribunal, et c'est dans la salle de réunion du Vorort que les décisions sont prises⁶⁴².

En conclusion de ce chapitre, un certain nombre de constats généraux peuvent être tirés. Une première remarque concerne la trajectoire des caisses de compensation. Comme l'ont montré Matthieu Leimgruber et Martin Lengwiler, si le niveau des dépenses sociales connaît une augmentation au cours de la Seconde Guerre mondiale sous l'effet des APG, il retrouve après le conflit un niveau compatible avec la trajectoire de long terme de l'État social suisse (2009b: 22). Les auteurs insistent, sur cette base, sur l'importance des trajectoires de long terme et sur les persistances

⁶³⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.6 « Korrespondenz mit dem BA für Sozialversicherung betreffend die Ausgleichskassen ».

⁶⁴⁰ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.5.3 « Umfragen ZSAO zu den Entwürfen der Vollzugsverordnung zum BG über die AHV », lettre de l'UCAPS et du Vorort à l'OFIAMT du 6 septembre 1947, « Betr. Vollzugsverordnung zum BG über die AHV », p. 10.

⁶⁴¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.4 « Korrespondenz zu Ausgleichskassen », lettre de l'UCAPS à l'OFIAMT, 30 octobre 1947, p. 2.

⁶⁴² AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.7 « Korrespondenz zur Schiedskommission der AHV für die Beurteilung von Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit in Doppelmitgliedschaften », lettre de l'UCAPS aux membres de la commission « An die Mitglieder der Schiedskommission für die Bereinigung der Kassenzugehörigkeit bei der AHV », 15 décembre 1947. La première séance de la commission se tient le 13 décembre 1947. Elle est présidée par le successeur de Steinmann, Leonhard Derron. Dans la majorité des cas, il s'agit de conflits entre plusieurs associations locales, viennent ensuite des conflits entre associations nationales et locales et quelques cas de conflits portent sur plusieurs associations nationales. Une grande partie des cas concernent des conflits entre l'Union suisse des arts et métiers et les groupements patronaux vaudois ; entre la caisse Ciccim (Neuchâtel) et celle de la Fédération romande des syndicats patronaux (Genève) ; et enfin entre la caisse des Thurgauische Gewerbe et celle des Spezereihändler. Voir AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.7 « Korrespondenz zur Schiedskommission der AHV für die Beurteilung von Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit in Doppelmitgliedschaften », Protokoll der Schiedskommission für die Bereinigung der Kassenzugehörigkeit in der Alters- und Hinterlassenversicherung, 1^{re} séance, 13 décembre 1947 ; 2^e séance, 22 décembre 1947.

de traits caractéristiques au fil du temps. Une des caractéristiques du système helvétique est l'éparpillement des politiques de protection sociale impliquant de nombreux pourvoyeurs, privés et publics, à différents niveaux administratifs, que la notion de « monde des caisses » essaye de décrire. Les caisses de compensation voient, au cours des années de guerre, s'approfondir les processus de centralisation et d'« helvétisation » qui apparaissent déjà vers 1940. Elles étaient, dès ce moment, au cœur du système éminemment populaire de l'aide aux mobilisés que l'historien Roland Ruffieux a qualifié de « *version militaire de la paix du travail* » (1974 : 370). Durant la guerre, les caisses deviennent synonymes de progrès social et d'entente nationale à mesure que le débat sur « la transformation des caisses de compensation » prend forme. Les caisses de compensation, cette invention du patronat français dans l'entre-deux-guerres, sont incorporées dans les représentations nationalistes de la Suisse entre *Sonderfall* et « Défense nationale spirituelle » – système de milice, fédéralisme, autorégulation – et symbolisent l'adéquation du projet d'AVS aux « caractéristiques » suisses. Elles deviennent ainsi le gage de la dimension typiquement suisse de l'AVS (Leimgruber, 2008 : 142-143).

La trajectoire des caisses des APG à l'AVS peut être décrite comme « *le passage du provisoire au définitif* »⁶⁴³. La grande majorité des caisses patronales sont simplement transformées de caisses APG en caisses AVS, ce qui témoigne de la grande stabilité de cet appareil patronal. Alors que les APG étaient marquées par l'improvisation, le droit d'urgence, et des arrêtés fédéraux divers, l'AVS répond à la mise en œuvre d'un plan bien préparé et au passage devant le Parlement d'une loi fédérale. Cet aspect saute aux yeux si l'on compare la préparation longue et minutieuse de l'AVS avec l'improvisation qui avait marqué les APG : quelques mois avaient été nécessaires pour préparer l'arrêté fédéral du 20 décembre 1939 et un seul petit mois avait séparé l'arrêté du 20 décembre 1939 des premières indemnités APG le 1^{er} février 1940. En revanche, quatre ans séparent le discours de Stampfli du Nouvel An 1943/1944 et les premières rentes de l'AVS.

Comme au moment de la création des APG, c'est dans la salle de réunion d'une association faîtière que les décisions d'affiliations sont prises juste avant le lancement de l'AVS. Autre similitude, les associations patronales parviennent largement à imposer leurs préférences sur l'organisation de la nouvelle assurance. On voit au cours de cette période les caisses profiter aux associations patronales dans leur logique d'influence. Le fait de gérer les caisses permet en effet aux patrons d'être outrageusement surreprésentés dans la phase extraparlamentaire et d'intervenir avec un poids incomparablement plus lourd que celui des syndicats dans les décisions fédérales. L'importance politique du rôle endossé par les associations patronales, les règles d'affiliation couplées au fait que les caisses d'associations étaient structurellement moins coûteuses pour les entreprises que les caisses cantonales ainsi

⁶⁴³ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 9, septembre 1947, « Après le 6 juillet », p. 547.

que l'autorité nouvelle qu'ont donnée les caisses aux associations leur permettent de recruter des membres et d'assurer un meilleur contrôle sur eux. Ce phénomène est également valable pour les associations faitières. La période de 1941 à 1948 voit l'influence de Steinmann atteindre son paroxysme dans la politique sociale. Sa capacité à imposer une politique auprès des autorités fédérales (logique d'influence) renforce en retour sa position vis-à-vis des membres (logique des membres).

La période approfondit le processus de centralisation de compétences, qui étaient jusque-là assumées au niveau des branches, dans les mains des associations faitières. Ce fait apparaît clairement si l'on compare la situation des caisses en 1948, telle qu'on vient de la décrire, avec les essais décentralisés, au niveau des branches et des régions, qui avaient prévalu dans l'entre-deux-guerres. Les premières années du conflit marquent un tournant décisif entre la période où les tentatives furent effectuées au niveau des branches (machines, construction) ou des régions (Genève notamment) et celle caractérisée par la centralisation des pouvoirs au sein des associations faitières (UCAPS, Vorort, et USAM, voir le chapitre 5). Il apparaît également que les caisses de compensation avaient eu, dans l'entre-deux-guerres, plus de fonctions dans le cadre de la logique des membres que dans celui de la logique d'influence des associations patronales. La Seconde Guerre mondiale, qui voit les caisses APG être transformées en caisses AVS, les fait apparaître comme un instrument très efficace de la logique d'influence des associations patronales.

J'ai commencé à décrire, dans la sous-section 5.3.1, le phénomène de professionnalisation et de centralisation que connaît l'UCAPS au début de la guerre. Si la professionnalisation continue de progresser, le niveau de contrôle qu'exerce l'Union centrale progresse lui par à-coups. Globalement, en 1948, l'association s'est considérablement renforcée par rapport à son état d'avant-guerre. Il faut cependant souligner que la vague de grèves qui culmine en 1946 n'est pas sans conséquence sur l'association faitière, qui a beaucoup de mal à maintenir une certaine unité dans la politique salariale et les plus grandes difficultés à conserver la maîtrise des très nombreuses CCT qui sont conclues au cours de cette période. Le nombre de CCT passe en effet d'environ 600 à 1 400 entre 1944 et 1949, et le nombre de conventions nationales parmi elles double entre 1944 et 1946 (Zimmermann, 2009 : 59). L'UCAPS réagit toutefois aux difficultés de coordination des salaires et des CCT en réunissant de plus en plus souvent les directeurs des associations patronales qui négocient concrètement ces accords. On voit ainsi se développer au sein de l'UCAPS un nouvel organe, la *Geschäftsführer-Konferenz*. Cette dernière rassemble des professionnels rémunérés par les associations patronales (les directeurs/*Geschäftsführer*), alors que les organes existants (le Vorstand et l'Ausschuss) étaient jusque-là en principe composés d'élus bénévoles (les présidents des associations membres). Les personnes qui y siègent sont désignées par les membres et non pas élus, comme le sont les membres des autres assemblées. Les noms des personnes qui y participent ne figurent d'ailleurs pas dans les rapports annuels. Des réunions entre directeurs d'associations ont parfois lieu dès avant la Première Guerre mondiale. Cependant, c'est en 1936, pour coordonner

la réponse des directeurs d'associations aux grèves du Front populaire⁶⁴⁴, puis à partir de 1941, qu'ils se réunissent de manière régulière et que les décisions prises par la Geschäftsführer-Konferenz commencent à être mentionnées et prises en compte dans les autres organes. Le rapport de l'UCAPS de 1943 note que «*le but de ces conférences est de préparer les décisions des organes statutaires de l'Union centrale et de faciliter l'application des décisions prises par ces organes*»⁶⁴⁵. Elles jouent donc un rôle à la fois dans la logique des membres et dans la logique d'influence. Notons que les secrétaires de l'USCI et de l'USAM participent régulièrement à ces réunions. Dès 1948, leur importance grandissante est actée par la prise systématique de protocoles conservés au même titre que ceux des autres organes de l'association. Au cours de la période que j'étudie, cette assemblée, malgré le poids qu'elle acquiert, ne devient pas, contrairement au Vorstand et à l'Ausschuss, un organe statutaire de l'association. Les Geschäftsführer-Konferenzen réunissent beaucoup plus de participants et leurs rencontres sont plus longues, s'étendant régulièrement sur deux journées de suite.

Le graphique 5 montre l'évolution du nombre de réunions des différents organes de l'UCAPS depuis sa création jusqu'à 1960, sans les assemblées de délégués⁶⁴⁶. On remarque, pour la période 1908-1918, que seul le Vorstand se réunit. À partir de la fin 1918 s'y ajoutent les réunions de l'Ausschuss, soit le comité restreint issu du Vorstand. S'ajoutent ensuite les réunions de la Geschäftsführer-Konferenz. On peut constater que le nombre total de réunions varie fortement, entre un minimum de trois réunions (Vorstand) en 1917 et un maximum de 19 (7 Vorstand et 12 Ausschuss) en 1919. On voit se détacher deux périodes au cours desquelles les réunions sont significativement plus nombreuses : 1919-1924, puis 1936-1946 environ. Les points culminants de chaque période correspondent aux années de très forte mobilisation syndicale de 1918-1920, puis de 1945-1946 (voir les graphiques 1 et 2, pages 89 et 122, ainsi que le tableau 10, en annexe).

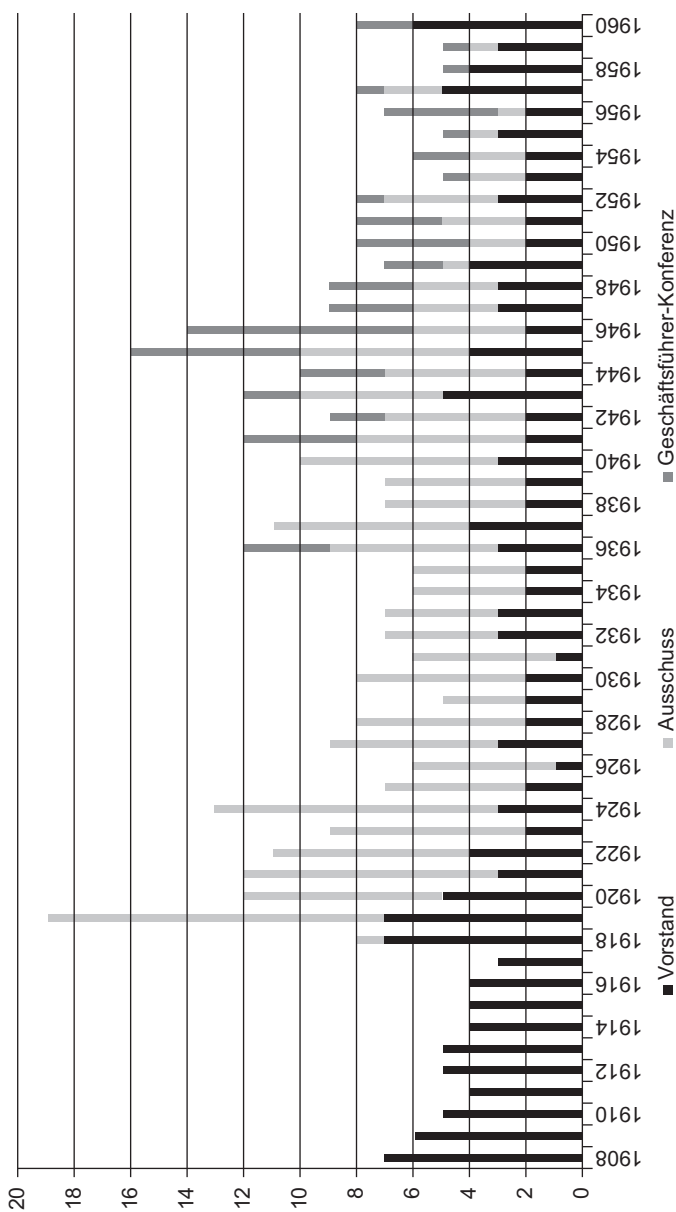
Ces différents organes remplissent des tâches différentes du point de vue des logiques des membres et des logiques d'influence. Le Vorstand, dans lequel toutes les associations de branches sont représentées, fonctionne en étroite collaboration avec les membres. C'est notamment lui qui prend position sur les questions de coordination en matière salariale. L'Ausschuss, plus restreint, est davantage orienté vers la logique d'influence. Sa fonction est de permettre des prises de décision rapides et d'imposer une direction plus centralisée à l'association.

⁶⁴⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 107, 24 juin 1936, p. 20.

⁶⁴⁵ Rapport annuel UCAPS 1943, p. 18.

⁶⁴⁶ Les statuts prévoient au moins une assemblée des délégués (*Delegierten-Versammlung*) par année. Ils prévoient aussi la possibilité d'organiser des assemblées extraordinaires. De telles assemblées n'ont lieu qu'à deux reprises, le 3 novembre 1921 et le 20 novembre 1931. La première visait à adopter une déclaration hostile au développement des politiques sociales et la seconde avait été convoquée pour prendre position sur le projet d'AVS qui allait être soumis au vote. Cette seconde assemblée extraordinaire prit la décision de recommander l'acceptation du projet d'AVS. On trouve les procès-verbaux de ces séances dans AUCAPS, «*Protokoll der Delegierten-Versammlung, 1921-1931*».

Graphique 5 : Nombre de réunions du Vorstand, de l'Ausschuss et de la Geschäftsführer-Konferenz de l'UCAPS (1908-1960)



Source : AUCAPS. Comptages effectués sur les séries de procès-verbaux : Protokoll des geschäftleitenden Ausschuss 1918-1947, Protokoll der Vorstand Sitzungen 1908-1947, Protokoll der Delegierten-Versammlungen 1908-1947, puis Protokolle 1948-1960. Complétés par les rapports annuels 1936-1947 pour la Geschäftsführer-Konferenz avant 1948⁶⁴⁷.

⁶⁴⁷ On dispose des protocoles à partir de l'année 1948. Pour les années 1936, puis 1941-1947, je me base sur les réunions mentionnées par les rapports annuels des années correspondantes. Les comptages sont cependant sûrs, car toutes les réunions y sont indiquées.

Le déplacement du centre de gravité de l'UCAPS du Vorstand à l'Ausschuss⁶⁴⁸ à partir de 1918 est un signe de l'orientation plus forte de l'UCAPS vers la logique d'influence. Même s'il inclut des représentants des secteurs clés de l'association – il joue également un rôle dans la logique des membres –, sa fonction est de peser sur les cibles que l'UCAPS veut influencer. L'Ausschuss prend notamment une place très importante au cours de la Seconde Guerre mondiale, moment de forte centralisation du pouvoir étatique et patronal. On constate enfin qu'à partir de 1941 (après quelques réunions en 1936), la *Geschäftsführer-Konferenz* se réunit très régulièrement, témoignant de la professionnalisation de l'UCAPS et de ses associations membres. Les années 1945 et 1946 voient le nombre de ces réunions connaître un apogée, avec six réunions en 1945 et huit en 1946 ! On voit se dessiner le rôle des professionnels de l'action patronale pour contrer l'activisme du mouvement ouvrier.

Le graphique 5 permet de distinguer quatre périodes. La première couvre les années 1908-1918. Elle est marquée par l'existence unique du Vorstand. Au cours de cette décennie, l'UCAPS fonctionne essentiellement comme lien entre les secteurs les plus organisés du patronat. L'association demeure cependant relativement faible et sert surtout à coordonner les différents secteurs et à mettre en place des actions collectives au coup par coup. L'équilibre entre logique des membres et logique d'influence penche plutôt du côté de la logique des membres. L'association se rapproche enfin du modèle de «diners-club association» théorisé par Galambos. Son personnel demeure en effet très limité, elle ne développe qu'une faible identité collective et ses actions s'appuient principalement sur ses membres.

Une deuxième période débute en 1918 et dure jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Au cours de cette période, le nombre de réunions de l'Ausschuss dépasse systématiquement celui des réunions du Vorstand. Cette période correspond à une phase de centralisation progressive de l'association, qui accomplit de plus en plus de tâches du point de vue de la logique d'influence pour contrer les projets d'interventions étatiques et lutter contre les grèves et le mouvement ouvrier. L'Ausschuss voit siéger les personnalités les plus influentes, issues des grandes entreprises, et reflète l'augmentation de la capacité de l'UCAPS à agir en tant qu'institution indépendante de ses membres, sur le modèle de la «service association». Galambos (1966: 292) souligne ainsi que le programme visant la stabilisation, le contrôle et la coopération de ce type d'associations a émergé car les associations privées et les bureaucraties gouvernementales avaient découvert, durant et après la Première Guerre mondiale, qu'elles avaient beaucoup en commun, et notamment un intérêt à la stabilité industrielle et à la rationalisation de l'activité économique. Il explique que les «service associations» se développent dans l'entre-deux-guerres comme des intermédiaires, et que, sous leur impulsion, divers systèmes de contrôle se sont développés. C'est également ce que l'on retrouve dans le cas de l'UCAPS.

⁶⁴⁸ Comme le précise Ulrich Vollenweider en 1921 au cours du Vorstand de juillet 1921: AUCAPS, Vorstand n° 68, 1^{er} juillet 1921, p. 27.

La troisième période correspond aux années de la Seconde Guerre mondiale. Durant ces quelques années, le déséquilibre entre Vorstand et Ausschuss, au profit de ce dernier, est encore plus marqué que dans la période précédente. Outre que les réunions de l'Ausschuss sont plus nombreuses, elles abordent en règle générale plus de sujets. Pour prendre un exemple, en 1941, alors que le Vorstand se réunit deux fois et prend position sur six thèmes de discussion, l'Ausschuss se réunit six fois et prend position sur vingt-cinq thèmes⁶⁴⁹. Cela illustre la très forte centralisation de l'Union centrale au cours de la guerre qui engendre le déplacement du pouvoir vers cette commission restreinte. Cela n'est pas sans rappeler les remarques de Hans Ulrich Jost sur les commissions et l'élitisme du mode de gouvernement en place au cours de la «*décennie de guerre*» (Jost, 1999 : 33). L'Ausschuss devient alors l'organe par excellence de la logique d'influence dans ce contexte particulier. Signe de ce processus de centralisation, mais aussi de la professionnalisation des activités de défense patronale au cours de la guerre, cette phase est de plus marquée par l'émergence de la *Geschäftsführer-Konferenz*. Est-ce le signe de la transformation de l'Union centrale et de certains de ses membres en «*policy-shaping associations*»? Deviennent-elles des «*institutions économiques semi-autonomes*» (Galambos, 1966 : 292) capables de leur imposer des politiques? Certains éléments le laissent penser, comme le rapprochement entre associations patronales et gouvernement durant le conflit. Galambos écrit ainsi que les «*policy-shaping associations*» sont marquées par une forte alliance entre associations et gouvernement. L'existence des structures de l'économie de guerre, les syndicats de guerre notamment, qui sont dirigés par ce que l'historien américain appelle des «*Businesscrats*», peut amener à pencher pour cette interprétation. Les caisses de compensation – une tâche de droit public déléguée aux associations patronales – relèvent aussi d'un tel mouvement, comme les revendications corporatistes visant la contrainte des décisions d'associations patronales (AVE). On peut aussi signaler que depuis 1941, le Conseil fédéral dispose de la possibilité de déclarer les CCT contraignantes pour l'ensemble d'un secteur, moyennant certaines conditions (Zimmermann, 2009). Est-ce un hasard que les réunions de la *Geschäftsführer-Konferenz* prennent en importance au moment même où les directeurs d'associations se voient confier ce nouvel outil potentiellement très contraignant pour les entreprises?

Une quatrième période s'ouvre avec la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès la fin des hostilités, le nombre de réunions de l'Ausschuss diminue drastiquement. L'organe qui se réunit le plus est désormais la *Geschäftsführer-Konferenz*, même si le nombre de réunions de chacun des trois organes tend à s'équilibrer. La période de l'après-guerre, avec la fin du régime des pleins pouvoirs, voit, dans une certaine mesure, un certain retour en grâce du Parlement qui nécessite à nouveau des prises de position plus démocratiques, ce qui explique que le Vorstand regagne en importance. La période est aussi celle de l'explosion du nombre et du poids des commissions

⁶⁴⁹ Rapport annuel UCAPS 1941, p. 14-16.

extraparlimentaires (David *et al.*, 2009: 19-21; Rebmann et Mach, 2013) dans lesquelles siègent des professionnels. La Geschäftsführer-Konferenz acquiert dans ce contexte une portée considérable. Elle permet de coordonner les directeurs, qui sont les plaques tournantes de cette « quiet politics » menée par les associations patronales. Il est, de plus, désormais nécessaire, pour organiser l'action collective patronale, de réunir les professionnels qui négocient les CCT et luttent au jour le jour contre les grèves, soit les directeurs d'associations.

Chacune de ces périodes correspond à un moment particulier des logiques des membres et d'influence. Entre 1908 et 1918, l'essentiel du lobbying patronal est effectué par le Vorort et l'USAM. L'UCAPS se contente de coordonner les différentes branches contre le mouvement ouvrier et n'a donc besoin que de son Vorstand, qu'elle réunit relativement peu souvent. À partir de 1918, le choc de la grève générale met l'UCAPS face à la nécessité d'une intervention plus soutenue vis-à-vis de l'État et des syndicats. L'Ausschuss est l'instrument de cette action, et cet organe restreint voit son influence grandir d'abord pendant l'entre-deux-guerres, puis encore plus clairement durant la Seconde Guerre mondiale. Pendant la guerre, l'Ausschuss est clairement le cénacle le plus efficace pour influencer l'environnement politique de cette période marqué par la « prédominance de l'exécutif » (Jost, 1986: 691) dans le contexte des pleins pouvoirs du Conseil fédéral. La Geschäftsführer-Konferenz assure quant à elle la liaison avec les membres de l'association. La période de l'après-guerre, marquée par le démantèlement des pleins pouvoirs, par la professionnalisation de la représentation patronale, les conflits du travail et la signature de nombreuses CCT, engendre une nouvelle configuration, dans laquelle l'importance relative des différents organes de l'Union centrale se rééquilibre.

Comme on va le voir dans le chapitre suivant, le rôle grandissant de la Geschäftsführer-Konferenz dans la période d'après-guerre est aussi le signe que les patrons développent une stratégie de dépolitisation des questions sociales dans laquelle cet organe joue un rôle clé, qui est l'objet principal du chapitre 7.

1948-1960 : LES CAISSES DE COMPENSATION AU CŒUR DE L'ÉTAT SOCIAL

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, dans de nombreux pays, les différentes branches des politiques de protection sociale sont nationalisées pour offrir aux citoyens une protection publique large couvrant les différents risques sociaux (Leimgruber et Lengwiler, 2009b: 33-42). En Grande-Bretagne, la réalisation partielle du Rapport Beveridge de novembre 1942 pose les bases de l'ambitieux *Welfare State* britannique. En France, l'après-guerre voit l'avènement de la *Sécurité sociale*. Dans ce cadre, certains éléments corporatistes des régimes précédents sont supprimés, retirant la plupart de leurs responsabilités aux associations patronales dans les politiques sociales (Mares, 2003b: 253). Danièle Fraboulet parle à ce propos d'une «*politique sociale imposée*» qui «*échappe [...] de plus en plus à l'influence de l'UIMM*» (2007: 334). L'historienne note à propos des caisses de retraite qu'avaient développées les patrons: «*Ce qui est encore plus difficile à admettre pour les dirigeants patronaux, c'est leur relative mise à l'écart de la gestion des caisses, alors qu'ils estiment en être à l'origine.*» (2007: 334)

Une telle étatisation des politiques de protection sociale n'a pas eu lieu en Suisse. L'exemple de l'AVS, le grand projet social de l'après-guerre, le démontre clairement. Ce projet a été conçu par un ministre proche des milieux économiques, de façon à fournir une assurance minimale, dont les coûts restaient faibles, et qui devait laisser libre cours aux institutions privées de prévoyance. Dans la période d'après-guerre, aucune branche de la sécurité sociale suisse ne fait l'objet d'une étatisation. Aucun grand plan public ne vient perturber le «monde des caisses», éclaté selon les domaines de politique sociale, fortement décentralisé et privatisé (Leimgruber, 2008: 189-201). Brigitte Studer note que les années 1950 sont ainsi marquées par une certaine «stagnation» des politiques de protection sociale (2012: 948). On n'assiste

en effet à aucune avancée majeure dans l'assurance-maladie, qui reste facultative et dans laquelle les prérogatives publiques demeurent très limitées. La révision de la loi fédérale sur la lutte contre la tuberculose, qui prévoyait une extension publique de l'assurance-maladie, pourtant largement acceptée par le Parlement à majorité bourgeoise, est combattue dans un référendum en 1949. Composé de représentants des milieux patronaux romands et des associations de médecins, le comité référendaire parvient à convaincre une écrasante majorité des votants de rejeter le projet au nom du refus de l'obligation de s'assurer et de la lutte contre l'étatisme. L'échec de cette extension dans le domaine de l'assurance-maladie, que l'historien Martin Lengwiler qualifie de «*fiasco pour les partisans de l'État social*», met un coup d'arrêt très dur aux volontés d'étendre la protection contre la maladie à l'ensemble de la population (2009: 182; Sommer, 1978: 458-461). Ni l'assurance-maternité ni le soutien de la Confédération aux allocations familiales, dont le principe avait pourtant été inscrit dans la Constitution en 1945, ne sont concrétisés dans des lois et des politiques effectives (Studer, 1997; Leimgruber, 2010: 73-75). Dans le domaine de l'assurance-chômage, la pratique en vigueur, consistant à subventionner des caisses, perdure sans chamboulement majeur jusqu'aux années 1970 (Tabin et Togni, 2013: 111-147). Dans le domaine de la prévoyance privée, les caisses de pensions, toujours fermement sous contrôle patronal, poursuivent leur développement sans que leur indépendance soit sérieusement remise en cause (Leimgruber, 2008: 211-214).

Pour comprendre la dynamique à l'œuvre, il est utile de la mettre en perspective avec celle des années précédentes. Matthieu Leimgruber et Martin Lengwiler montrent que les dépenses sociales privées et publiques atteignent un maximum en 1944. Elles chutent ensuite fortement jusqu'en 1948, avant de repartir lentement à la hausse pour ne retrouver qu'à la fin des années 1950 leur niveau de 1944. Sur cette base, ils affirment que, contrairement aux années 1940-1945, qui avaient été marquées par une importante «*mobilisation sociopolitique*» ou une «*mobilisation des politiques sociales*» («*sozialpolitische Mobilisierung*»), les années 1945-1948 constituent ce qu'ils appellent une phase de «*démobilisation sociopolitique*» (Leimgruber et Lengwiler, 2009b: 12-13). Les années 1950 s'inscrivent dans le prolongement de cette dynamique. Ce développement limité de l'État social en Suisse durant cette décennie correspond à l'idée que l'évolution des politiques de protection sociale se distingue par une grande continuité sur le long terme. Les auteurs relativisent ainsi fortement l'idée selon laquelle la période de la Seconde Guerre mondiale représente un tournant fondamental. Ils expliquent que les politiques de protection sociale sont plutôt caractérisées par des facteurs de longue durée, comme la force de la tradition d'autorégulation corporatiste, l'influence des formes commerciales d'assurance privée ou encore le rôle structurel de frein au développement des politiques sociales que joue le fédéralisme (2009b: 41-42; voir aussi Studer, 1998: 162-163). Cette forte continuité avec les périodes précédentes se retrouve dans la structure éclatée et disparate des politiques sociales dans les années d'après-guerre (Leimgruber, 2008:

199-201). L'historienne Virginie Fracheboud, qui a étudié la création de l'AI, montre ainsi avec quelles difficultés ce projet est finalement parvenu à entrer en vigueur en 1960. Témoignant de cette inertie sur le long terme, le projet d'AI doit faire face aux obstacles qui freinent le développement des politiques sociales publiques en Suisse. L'historienne souligne en effet que la tradition d'autorégulation par les acteurs privés – ici les associations en faveur des personnes invalides –, la tradition de subsidiarité ou la forte opposition des milieux patronaux freinent le processus. L'excellente conjoncture économique des années 1950 ne joue ici qu'un rôle limité et elle n'engendre pas de développement mécanique de l'État social (Fracheboud, 2015).

Le rôle des caisses de compensation dans les politiques sociales d'après-guerre témoigne également de cette continuité. Elles s'inscrivent cependant aussi dans une dynamique qui a été renforcée par les événements de la «*décennie de guerre*» 1938-1948 (Jost, 1999). Une des dimensions de ce phénomène est l'accroissement du pouvoir des associations patronales (Humair *et al.*, 2012 : 119). La reconnaissance des «groupements économiques intéressés» dans la Constitution fédérale en 1947 témoigne de ce renforcement. La nouvelle mouture des «articles économiques» de la Constitution, acceptée par le peuple en juillet 1947, prévoyait en effet que la Confédération consulterait les «groupements économiques intéressés», principalement les syndicats et les associations patronales, dans la préparation ainsi que dans l'application de la législation. Ces articles donnaient un caractère constitutionnel à une pratique courante de collaboration étroite entre les associations privées et l'État. L'adoption de ces articles reflète toutefois l'approfondissement de cette pratique après la Seconde Guerre mondiale (Zimmermann, 2009 : 48). On peut également considérer que l'adoption de ces articles coïncide avec la stabilisation d'un nouveau corporatisme («néocorporatisme») qui vient renforcer le rôle des syndicats et du patronat dans la formulation et la mise en application des lois. Ce néocorporatisme se différencie cependant du corporatisme des années 1930, car cette nouvelle forme de la doctrine ne formulait pas les mêmes prétentions de refonte de la société sur la base du métier (Boillat *et al.*, 2006 : 192-196). Les caisses de compensation sont un exemple de cette évolution. Conçues et portées à l'origine par les corporatistes des années 1930, elles ont été adaptées, moyennant un certain toilettage juridique, à la période «néocorporatiste» d'après-guerre.

Force est également de constater que l'établissement du corporatisme à dominance patronale – «*unternehmensdominierte Form des Korporatismus*» (Leimgruber et Lengwiler, 2009b : 26) – qui marque la Suisse de 1938 à 1948, reste en héritage pour la période de l'après-guerre. Leimgruber et Lengwiler mobilisent, à ce propos, l'image d'un appareil de guerre privé – les caisses de compensation, parmi les autres pôles du «monde des caisses» – qui n'aurait jamais été démobilisé (2009b : 26). Cette évolution n'est pas sans rappeler les thèses de l'historienne Jytte Klausen (1998) sur les liens multiples qu'il est possible d'établir entre l'organisation des économies pendant la Seconde Guerre mondiale et les politiques économiques et sociales de l'après-guerre. Elle établit, selon sa formule, des liens entre «warfare» et «welfare» ;

la mobilisation du premier au cours de la guerre aurait contribué à l'émergence du second. Klausen souligne particulièrement la convergence entre politique économique de soutien à la croissance et politique sociale visant la cohésion sociale durant le conflit. Pour elle, les relations entre l'État et la société auraient définitivement été transformées au cours de la guerre, mettant en place les conditions d'émergence de l'État social et de la planification économique d'après-guerre.

Les caisses de compensation sont un exemple de cette évolution. Mises en place suite à la bataille politique remportée par le patronat en 1938 et en 1939, elles sont ensuite imposées pour mettre en œuvre la future AVS. À partir de 1948, à la faveur de leur transformation de caisses APG en caisses AVS, elles deviennent des institutions pérennes, indispensables au fonctionnement de l'État social suisse. Cette installation durable se reflète dans un certain nombre d'adaptations, notamment juridiques et organisationnelles.

Il convient d'abord de rappeler que la loi sur l'AVS prévoyait la possibilité, pour un syndicat représentant au moins 10 % des travailleurs du secteur, de bénéficier d'un « droit de regard » dans une caisse de compensation, soit de déléguer des représentants au sein du comité de la caisse. Dans les années 1950 et 1960, une cinquantaine de caisses patronales sur septante-sept comptaient des représentants syndicaux dans leur comité. Ces droits de regard avaient été demandés par un total d'environ vingt-cinq associations de salariés (Ferrari, 1976: 194). Un cercle très restreint de syndicats totalise cependant l'immense majorité des requêtes. Ainsi, en 1948, la Société suisse des employés de commerce siégeait dans quarante-deux comités, la Fédération du commerce, des transports et de l'alimentation dans vingt-cinq, le Schweizerischer Verband christlicher Textil- und Bekleidungsarbeiter dans dix, et la Fédération romande des employés dans neuf (1976: 194). Ce sont donc plutôt des syndicats peu combatifs et les associations d'employés qui décident de participer à la gestion des caisses⁶⁵⁰.

La loi sur l'AVS contenait également la possibilité de fonder des caisses de compensation paritaires, soit la formation en commun par un syndicat et une association patronale d'une caisse de compensation. Aucune caisse de ce type n'a cependant été créée. Comment expliquer cette absence totale de concrétisation ? On a vu au chapitre 6 de quelle manière Otto Steinmann et Renaud Barde avaient fait leur possible pour rendre la législation défavorable à la participation des syndicats en 1946. Marco Ferrari expose une série de raisons, qui, selon lui, expliquent l'absence de caisses paritaires. L'absence de caisse paritaire ne vient pas, d'après le juriste, d'un manque d'intérêt des syndicats, mais « *est inscrite dans la nature de l'objet lui-même* » (« *lieg[t] in der Sache selbst* ») (1976: 191). Pour Ferrari, les conséquences financières que la fondation d'une caisse paritaire aurait fait peser sur les syndicats étaient trop lourdes et empêchaient de

⁶⁵⁰ La *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 12, décembre 1956, « Le droit de regard des associations d'employés ou d'ouvriers dans le comité de direction des caisses de compensation professionnelles », p. 424 ; n° 1, janvier 1960, « La participation d'associations de salariés à l'administration des caisses de compensation », p. 10.

fait les syndicats de franchir le pas (1976: 191-192)⁶⁵¹. Suite aux interventions d'Otto Steinmann, les syndicats devaient en effet assumer les frais de gestion engendrés par la caisse ainsi que la caution qui devait être fournie par les caisses. Outre les coûts, ce relatif manque d'intérêt des syndicats pour les caisses paritaires s'explique aussi par la déception vis-à-vis des choix faits pour l'organisation de l'AVS. Konrad Ilg, à la tête du syndicat qui aurait le plus été en mesure d'assumer ces dépenses – la FOMH –, renonce à demander l'administration paritaire de la caisse de l'ASM⁶⁵², semble-t-il, pour ne pas participer à une structure administrative qu'il récuse. En outre, certaines questions importantes pour les patrons, comme le secret des affaires, ne représentent pas un enjeu pour les travailleurs. Les syndicats n'ont donc pas d'incitation particulière à participer à l'administration des caisses.

Il convient également de mettre ce manque d'intérêt en lien avec le fait qu'un même syndicat, par exemple la FOMH, s'il avait voulu participer à des caisses paritaires, se serait trouvé en situation de demander la parité dans plusieurs caisses, son champ d'action étant plus large que celui des associations patronales. Ainsi, la FOMH aurait eu à contribuer à au moins deux caisses, celle de l'horlogerie mais aussi celle des machines, sans compter les autres caisses des associations plus petites, par exemple de la ferblanterie. Ainsi, en réclamant la parité, le syndicat aurait dû fournir non pas une mais plusieurs cautions ainsi que plusieurs montants de frais de gestion. Le coût de la participation à une caisse pour un syndicat aurait donc été plus élevé que pour une association entièrement dédiée à ce secteur (Ferrari, 1976: 192). Il semble donc que la question des frais de gestion ait été rédhibitoire pour les syndicats qui ne demandent pas, pour cette raison, d'administration paritaire des caisses⁶⁵³. L'absence de caisse paritaire fait apparaître à quel point les caisses de compensation sont totalement intégrées au monde patronal et étrangères au monde syndical.

La conséquence de ces difficultés est donc qu'entre 1948 et 1960, aucune caisse paritaire n'est fondée. En revanche, le droit de regard dans le comité d'une caisse – qui n'impose aucune obligation financière aux syndicats – est quant à lui réclamé par un certain nombre d'associations de salariés. Cependant, les comités des caisses se réunissent rarement et prennent relativement peu de décisions importantes. Les syndicalistes y sont par définition en minorité et ne peuvent donc pas réellement peser sur les décisions prises par les patrons. Alors que le comité de la caisse de l'ASM est exclusivement patronal, celui de la caisse de la SSE est paritaire. Il permet donc d'étudier

⁶⁵¹ Voir aussi la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1960, « La participation d'associations de salariés à l'administration des caisses de compensation », p. 10.

⁶⁵² AASM, Ausschuss n° 202, 9 décembre 1947, p. 7; AASM, Vorstand n° 211, 12 juin 1947, p. 4-5. Le Syndicat chrétien de la métallurgie, le Landesverband Freier Schweizer et le Kaufmännischen Verein demandent, en revanche, d'être représentés, mais ne regroupent pas les 10% de travailleurs requis. Ils sont donc éconduits.

⁶⁵³ Un procès-verbal relate que le Syndicat du bois et du bâtiment envisage de demander la parité en 1960, mais renonce face aux coûts que représentent les frais de gestion. ASSE, V.9.5.2 « AK SBV Kassenvorstand », « Procès-verbal de la séance du 19 décembre 1960 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs », p. 8.

comment la parité est appliquée concrètement. Les archives de la SSE conservent des séries complètes de procès-verbaux de cette caisse entre 1948 et 1962. Il s'agit d'une caisse très importante, une des plus grandes en termes de cotisations (voir le tableau 19, en annexe), qui occupe une cinquantaine de personnes en 1956⁶⁵⁴. En 1947, les syndicats ayant demandé de participer au comité sont, en plus de la Société suisse des employés de commerce, le syndicat chrétien de la construction et du bois, et le Landesverband freier Schweizerischerverband, un syndicat financé par les associations patronales. Ce n'est que dans un deuxième temps, en 1950, que le principal syndicat de la branche, le Syndicat du bois et du bâtiment, se manifeste pour participer au comité de la caisse⁶⁵⁵.

Les rapports de pouvoir à l'intérieur du comité de cette caisse aident à comprendre le rôle politique des caisses de compensation. Il faut noter en effet que la caisse, bien qu'elle ne dispose officiellement que d'un seul comité paritaire, connaît en réalité deux comités parallèles. Un comité *officiel* qui inclut la représentation syndicale, un autre, *inofficiel*, composé uniquement des délégués patronaux. Le comité patronal se réunit plus souvent et prépare systématiquement les réunions du comité paritaire. C'est le comité patronal qui discute les questions financières et politiques liées à la caisse. C'est également lui qui fixe le niveau et l'utilisation des frais de gestion et distribue les excédents de ces frais, qui se comptent en centaines de milliers de francs par année. L'existence de ce système de double comité se traduit aussi par celle d'une double présentation des comptes et d'un double rapport annuel. Un procès-verbal du comité patronal de juin 1951 note ainsi :

«Les représentants des ouvriers ne sont pas en possession de tout le matériel relatif au bouclage des comptes, c.à.d. qu'ils n'ont pas le détail du compte des frais de gestion, du budget et des chiffres d'affaires relatifs aux cotisations des indépendants, ni les tableaux relatifs aux salaires déclarés.»

De plus, François Buche, président de la caisse, explique que la caisse produit un rapport annuel *officiel*, destiné «*outré [aux] représentants des ouvriers, aux autorités*», et un autre rapport annuel *inofficiel*, destiné uniquement «*à la direction de la caisse et aux représentants patronaux du comité*»⁶⁵⁶. En 1951, le comité décide de ne fournir dorénavant qu'un «*rapport annuel officiel contenant les renseignements indispensables*»⁶⁵⁷ et renonce à un rapport détaillé.

À partir de 1958, deux rapports annuels sont à nouveau établis. C'est désormais Emil Fischer, le remplaçant de Buche à la présidence de la caisse, qui explique, selon le

⁶⁵⁴ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 18 juillet 1956 des représentants patronaux du comité de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 3.

⁶⁵⁵ Voir la liste publiée dans Feuille fédérale, 31 août 1950, vol. II, n° 35, p. 770-779.

⁶⁵⁶ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 5 juin 1951 des représentants patronaux du comité de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 1-2. La longue citation en retrait se trouve à la page 1.

⁶⁵⁷ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand»..., p. 2.

procès-verbal: «*Le rapport inofficiel contient en effet des tableaux et renseignements complémentaires qui ne sont pas destinés à des profanes. À son avis, les représentants des syndicats au comité ne devraient pas être autorisés à en prendre connaissance.*»⁶⁵⁸

Il ressort également que les caisses paritaires, comme dans le cas de la SSE, ont en général, dans leurs statuts, confié le maximum de pouvoir au président de la caisse – nommé par l'association patronale – pour vider le plus possible de sa substance le comité (voir la section 6.5)⁶⁵⁹. Ce rôle subalterne réservé aux syndicats n'est sans doute pas étranger au relatif désintérêt de leur part. Il montre aussi que l'irruption de la parité dans les caisses de compensation n'entraîne pas le chamboulement attendu *a priori*, car elle est, en tout cas concernant la SSE, largement vidée de sa substance.

Par contre, à la faveur de la transformation des caisses APG en caisses AVS, d'autres changements ont lieu. La loi sur l'AVS inscrit l'existence des caisses de compensation dans une législation ordinaire, alors qu'elles devaient jusque-là leur existence à un arrêté pris en vertu des pleins pouvoirs du Conseil fédéral, dont la durée était limitée (Ferrari, 1976 : 68-69). Par ailleurs, comme on l'a vu, le contrôle des caisses était dispersé entre différentes instances. L'OFIAMT – responsable de l'économie et du travail – jouait cependant le rôle principal. Graduellement, à partir de l'accélération de la préparation du projet d'AVS entre 1944 et 1946, la surveillance des caisses de compensation est confiée à l'OFAS, instance responsable de la politique sociale⁶⁶⁰. Les travaux préparatoires de l'AVS impliquent d'ailleurs un développement de l'OFAS, qui voit son personnel augmenter à partir de 1944 (Binswanger, 1987 : 119 et 282-283). L'entrée en vigueur de l'AVS amène d'autres changements. La loi sur l'AVS réorganise par exemple les autorités juridiques de recours. Dans le système des APG, les recours contre les décisions des caisses de compensation étaient tranchés d'abord dans les commissions de recours – une par caisse – puis par la Commission fédérale de surveillance des APG. Celle-ci, comme mentionné, prenait ses décisions en dernière instance. Dans l'AVS, en revanche, les autorités de recours sont des commissions cantonales publiques, puis, en cas de recours, le Tribunal fédéral des assurances de Lucerne (Conseil fédéral, 1946 : 505-506; Binswanger, 1987 : 118-122). La professionnalisation des instances de recours fait partie de la pérennisation de l'ancrage institutionnel des caisses dans l'État social, ce qui limite la dimension d'autorégulation par les caisses, encore très forte dans les APG. Le message du Conseil fédéral sur l'introduction de l'AVS explique d'ailleurs que c'est la volonté d'assurer une certaine uniformité de l'application

⁶⁵⁸ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 11 juin 1958 des représentants patronaux du comité de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 3.

⁶⁵⁹ On peut reconstituer cette stratégie grâce au procès-verbal de la réunion des représentants patronaux du comité de la caisse de la SSE qui précède la première séance officielle de ce comité. Voir ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal des décisions prises par les représentants patronaux le 5 juillet 1948», p. 1.

⁶⁶⁰ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 12, décembre 1955, «Aux lecteurs de la Revue à l'intention des caisses de compensation», p. 430.

de l'AVS sur le plan fédéral et d'éviter l'«éparpillement» des décisions de droit qui motive cette évolution (Conseil fédéral, 1946 : 504). À la Commission de surveillance des APG succède néanmoins la Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, qui, comme sa prédécesseure, dispose de prérogatives de conseil et d'exécution, mais pas des mêmes prérogatives juridiques comme instance de recours. Un autre changement important est introduit avec l'entrée en vigueur de l'AVS. La loi prévoit en effet une stricte séparation entre les associations et leur caisse de compensation. Le directeur de la caisse ainsi que son remplaçant ne doivent plus avoir de lien formel avec l'association fondatrice. Les associations fondatrices continuent, comme par le passé, d'être l'entité qui crée et peut, le cas échéant, dissoudre leur caisse. Ce sont également les associations fondatrices qui fournissent la garantie financière de la caisse et sont responsables des pertes éventuelles occasionnées par son fonctionnement. De plus, elles nomment le comité, et, une fois la caisse fondée, elles peuvent encore lui confier l'exécution d'autres tâches, comme l'organisation d'une caisse d'allocations familiales ou d'autres institutions sociales organisées par l'association. Cependant, les associations fondatrices ne doivent plus intervenir dans le fonctionnement de la caisse à proprement parler. Cette séparation des rôles avait notamment pour but de mettre fin à la confusion qui régnait parfois entre l'association patronale – organisation privée – et la caisse de compensation – institution de droit public disposant d'une certaine autorité sur ses affiliés (Ferrari, 1976 : 132). Cette autonomisation relative de la caisse par rapport à l'association qui la crée ne va d'ailleurs pas, comme on va le voir, sans poser certains problèmes de coordination entre caisses et associations patronales. Les changements apportés au fonctionnement des caisses au cours de leur transformation de caisses APG en caisses AVS avaient tous pour objectif d'assurer une application aussi homogène et fiable que possible, malgré la décentralisation (Conseil fédéral, 1946 : 504).

Ce chapitre a pour objectif de montrer comment les caisses ont évolué entre 1948 et 1960, quelle place elles se sont vu confier dans le fonctionnement de l'État social et quels liens elles ont continué à entretenir avec les associations patronales. Plus encore que pour la période précédente, l'historiographie est très limitée au sujet de l'évolution des caisses dans l'après-guerre. La seule exception est le travail du juriste Marco Ferrari. Il me tiendra donc à cœur de montrer de quelle manière ce monde inconnu a fonctionné durant ces années.

Mon premier objectif est de montrer comment les caisses de compensation stabilisent leur rôle au cœur de l'État social en Suisse au cours de la période qui s'ouvre en 1948. J'étudie cette évolution jusqu'en 1960, moment à partir duquel les caisses de compensation AVS se voient confier l'exécution de la deuxième grande assurance sociale fédérale, l'AI. En effet, à partir du 1^{er} janvier 1960, ce sont les caisses de compensation qui mettent en œuvre la nouvelle assurance. Cette date marque également l'entrée en vigueur d'un financement pérenne des APG, qui avaient fonctionné sur une base provisoire entre 1948 et 1960. La fin des années 1950 voit en fait aboutir un débat agité et fort complexe au sujet de l'organisation

et du financement de l'AVS, des APG et de l'AI, dont les travaux préparatoires sont sérieusement lancés au milieu de la décennie (sur ce débat, voir Leimgruber, 2008 : 192-199 ; Fracheboud, 2015 : 123-143).

Parallèlement, les caisses de compensation continuent d'être utilisées pour développer les allocations familiales. Le chapitre précédent a montré que les premières législations cantonales en matière d'allocations familiales apparaissent au niveau cantonal, notamment dans le canton de Vaud en 1943 et dans celui de Genève en 1944. On a vu que ces lois, qui rendaient l'affiliation à une caisse de compensation obligatoire, laissaient les modalités d'organisation relativement libres, et que cela a eu pour conséquence la multiplication de caisses de compensation régionales organisées par les associations patronales cantonales. Dans le domaine des allocations familiales, la période de 1948 à 1960 voit la grande majorité des cantons adopter des lois sur les allocations familiales. Comme on le développera plus bas, ces lois confient toutes, selon des modalités chaque fois différentes, l'organisation des allocations à des caisses de compensation régionales privées. Ces caisses de compensation pour allocations familiales – il en existe plusieurs centaines – sont pour une partie d'entre elles administrées par les caisses AVS. Une caisse AVS peut en effet, depuis 1943, gérer d'autres caisses de compensation, notamment d'allocations familiales. Certaines caisses gèrent ainsi des dizaines de petites caisses familiales. L'OFAS assure la surveillance de ces « tâches supplémentaires » des caisses AVS et c'est l'Office qui accorde les autorisations de gestion. Les caisses de compensation d'allocations familiales relèvent cependant du droit cantonal et cette multitude d'institutions est soumise à un contrôle cantonal, qui diffère fortement selon le canton concerné.

Comme on l'a vu au chapitre 4, les caisses de compensation font l'objet, entre 1929 et 1938, d'essais décentralisés dans les associations patronales locales et de branches. On a également vu que la période de 1938 à 1941 est celle du double mouvement d'helvétisation et de centralisation des caisses au niveau des associations faitières – mais pas d'une étatisation – au moment de la mise en place des caisses APG. Entre 1941 et 1948, les luttes politiques pour fixer les frontières des politiques publiques et privées débouchent sur la transformation des caisses APG en caisses AVS. La période de 1948 à 1960 est quant à elle marquée par la consolidation du rôle des caisses de compensation au cœur de l'État social. Cette consolidation s'incarne dans l'extension de leurs activités dans les autres domaines de la politique sociale : l'AI, les APG, ainsi que les allocations familiales. Les caisses continuent, au cours de cette période, leur processus d'helvétisation. Alors qu'elles avaient fait l'objet d'une importation de France et de Belgique dans l'entre-deux-guerres, elles sont à présent présentées comme des structures typiquement suisses : les caisses cantonales et les caisses patronales incarnant l'une le fédéralisme et l'autre le corporatisme – ces deux dimensions étant érigées en caractéristiques nationales.

Le second objectif de ce chapitre est de comprendre de quelle manière les caisses de compensation prennent place dans l'action collective patronale au cours de cette période.

On a évoqué le rôle essentiel que les patrons ont joué dans la mise sur pied des caisses de compensation jusqu'en 1948. On a également vu de quelle manière le fait d'organiser les caisses a permis aux associations patronales de bénéficier d'un levier supplémentaire pour influencer les politiques de protection sociale (logique d'influence) et pour attirer des membres (logique des membres). Comment cette situation évolue-t-elle entre 1948 et 1960? L'évolution du contexte politique, et notamment la fin graduelle du régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral entre 1945 et 1949, fait évoluer les interactions entre patronat, syndicats et État. Le 11 septembre 1949, l'initiative «retour à la démocratie» est acceptée par le peuple (Jost, 1986: 691). Elle marque le retour à un ordre juridique plus démocratique, qui donne plus d'importance au Parlement. Comme je l'ai signalé au chapitre 6, ce sont cependant surtout les commissions extraparlimentaires qui gagnent en influence. Le développement, au cours de la Seconde Guerre mondiale, des institutions corporatistes et la formulation des articles économiques de 1947 ont contribué à l'extension de l'appareil parapublic composé de commissions extraparlimentaires qui devaient éclairer et préparer les interventions de l'État (Rebmann et Mach, 2013: 167). Si certaines de ces commissions existaient depuis le XIX^e siècle, la période de la Seconde Guerre mondiale et les années qui suivent voient leur nombre augmenter fortement et leur poids politique s'accroître. Frédéric Rebmann et André Mach montrent ainsi que le nombre de commissions extraparlimentaires passe de 71 en 1937 à 224 en 1957. De plus, c'est le nombre de commissions rattachées au Département fédéral de l'économie, domaine qui intéresse les associations patronales au premier chef, qui augmente le plus, passant de 8 à 66 sur la même période. Les auteurs notent que les commissions deviennent alors «*les principaux organes d'élaboration des politiques publiques, en particulier les politiques sociales et économiques, et de leur mise en œuvre*» (2013: 163).

Cette évolution n'est bien sûr pas sans lien avec le processus de professionnalisation du lobbying patronal mis en évidence aux chapitres 5 et 6. Il convient ainsi de souligner que les années d'après-guerre voient se multiplier les réunions de la Geschäftsführer-Konferenz, ces réunions des directeurs *professionnels* des associations patronales membres de l'UCAPS (voir graphique 5, page 323). L'importance croissante de ces grandes réunions de professionnels n'est pas étrangère à la multiplication des commissions extraparlimentaires. L'efficacité des représentants patronaux dans ces commissions est ainsi d'autant plus grande que les organisations dont ils sont issus disposent de moyens plus importants en termes d'expertise technique que leurs adversaires. En outre, les associations patronales sont plus centralisées que les partis politiques, notamment parce qu'elles surmontent plus facilement les différences linguistiques et régionales que les organisations partisans (Rubattel, 1957: 27). En plus de permettre la coordination des experts patronaux, ces conférences au sein de l'UCAPS visent à coordonner la politique salariale des différentes branches ainsi que celle menée dans les négociations de CCT avec les syndicats. Ces dernières, qui se multiplient dans les années d'après-guerre (Zimmermann, 2009), sont concrètement négociées par les directeurs professionnels des associations patronales et constituent

une forte incitation à une meilleure intégration des directeurs dans les organes de l'UCAPS. Pour l'Union centrale et les associations patronales de branches, la professionnalisation des secrétariats patronaux et le recrutement d'experts prêts à siéger dans ces commissions deviennent ainsi une nécessité. Ces professionnels issus des associations ont d'autant plus d'impact dans ces commissions qu'ils ont tendance, plus que les autres catégories d'acteurs qui y siègent – comme les scientifiques ou les représentants d'autorités publiques –, à cumuler des sièges dans diverses commissions. Rebmann et Mach parlent à leur propos de « multi-experts », quand un acteur remplit quatre mandats ou plus dans des commissions. Ils indiquent qu'en 1957, près de la moitié des multi-experts identifiés étaient issus d'associations d'intérêts (2013 : 171).

Les années 1947-1948 sont celles d'un profond renouvellement à la tête de l'UCAPS. Après l'acceptation par le peuple, lors de la même votation populaire le 6 juillet 1947, de l'AVS et des articles économiques de la Constitution – les deux faces du compromis de la sortie de guerre, l'une économique, l'autre sociale –, c'est toute une période historique qui arrive à son terme (Jost, 1999 : 303). En lien avec ce changement d'époque, Otto Steinmann, la cheville ouvrière de l'Union centrale depuis 1908, quitte ses fonctions en 1947. Son départ laisse un vide important et son poste de chef du secrétariat n'est pas reconduit. Une direction à deux têtes se met en place entre Charles Kuntschen, en poste depuis 1924, et Leonhard Derron, engagé au printemps 1947. Une division des tâches est décidée dans laquelle Kuntschen se trouve en charge des questions de relations de travail, de conventions collectives et des grèves, alors que Derron hérite des dossiers de politique sociale et du travail dans leurs aspects législatifs. Tous les deux ne sont directement responsables que devant le nouveau président Albert Dubois, qui débute dans ses fonctions en janvier 1948 en remplacement de Léo Bodmer (voir plus loin). Le profil de Derron est celui d'un professionnel à mi-chemin entre l'État et l'économie privée. L'Argovien, juriste, rédige une thèse de doctorat sur la question de la compétence de la Confédération et des cantons en matière de construction de routes en 1934⁶⁶¹ et obtient peu après son brevet d'avocat. Il est ensuite directeur de la Société suisse des professionnels de la route (fondée en 1913) de 1935 à 1946⁶⁶².

Il n'est pas évident de comprendre pourquoi ce spécialiste de la politique routière a été nommé à la tête de l'UCAPS⁶⁶³. En l'absence de sources sur les raisons de son engagement, j'en suis réduit à émettre certaines hypothèses. D'abord, constatons

⁶⁶¹ DERRON Leonhard, *Die Kompetenzen von Bund und Kantonen im Strassenwesen*, Aarau : H.R. Sauerländer et C^{ie}, 1934. Cette thèse est rédigée sous la direction du professeur Burckardt de l'Université de Berne.

⁶⁶² *Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute, VSS, 1913 bis 1988: eine Chronik über das Werden, Wachsen und Wirken der Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute*, Ernst Vogel, Zürich : VSS, 1988.

⁶⁶³ Une circulaire de l'Union centrale présente Derron dans les termes suivants : « *M. Leonhard Derron, docteur en droit, secrétaire de la Société suisse des professionnels de la route et secrétaire de la conférence des chefs des départements cantonaux des travaux publics ainsi que président de divers syndicats de l'économie de guerre.* » AUCAPS, Circulaire n° 639, 3 janvier 1947.

que son profil comme docteur en droit est absolument classique pour un directeur d'association patronale. Il semble en outre crucial de relever qu'en tant que directeur de la Société suisse des professionnels de la route, Derron a été en contact très étroit avec nombre de personnalités politiques et administratives influentes. L'association, dont le but statutaire est la construction d'infrastructures routières de qualité, réunit des représentants de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que des entreprises de la construction ou les régies fédérales (PTT par exemple), ainsi que des ingénieurs. Elle fonctionne comme lieu de rencontre entre le secteur privé et les différents échelons de l'administration publique cantonale et fédérale dans le domaine de la normalisation et de la planification routière. Son caractère semi-public est attesté par le fait que cette association organise le secrétariat de la Conférence des chefs des départements cantonaux des travaux publics, qui sont responsables de la construction des routes. En outre, l'association est financée par les cantons et la Confédération. Cette forte proximité avec les milieux politiques et administratifs est sans aucun doute un élément important du choix de Derron comme secrétaire de l'UCAPS, particulièrement car sa tâche consistait à influencer l'administration et les autorités politiques. Par ailleurs, il faut souligner que Derron a connu une carrière militaire bien remplie, atteignant le grade de major. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il commande un régiment de défense aérienne, exerce comme pilote militaire et est actif dans les questions touchant à l'aviation et à la défense contre les avions. Il est également membre du comité de la Société suisse des officiers et fut le premier président de la société AVIA, regroupant les officiers de l'armée de l'air (Trechsel, 1981 : 12). Dans le climat politique de la fin des années 1940, cette expérience dans l'appareil administratif de guerre constituait sans doute un atout. Cela d'autant plus que Derron avait également présidé divers syndicats de l'économie de guerre. Aucun lien ne semble cependant le rattacher au domaine des politiques sociales ou à celui du marché du travail avant son entrée à l'UCAPS. D'après son ancien camarade d'étude Ernst Trechsel, dans son introduction au livre célébrant le 75^e anniversaire de Derron, ce dernier aurait déclaré, dans les années 1940, alors qu'il était questionné « de tous côtés » pour prendre la direction d'une association faïtière patronale, qu'il pourrait s'intéresser à une *trade association*, mais pas à une *employers' association* (1981 : 10). Ce peu d'intérêt pour le domaine social explique sans doute pourquoi l'UCAPS divise son secrétariat en deux domaines : celui du marché du travail dont est responsable Kuntschen et celui des assurances sociales dont se charge Derron.

Le départ de Steinmann coïncide avec celui d'un autre secrétaire, Friedrich Bernet. En poste depuis 1925, ce docteur en sciences commerciales était le spécialiste des statistiques des prix et des salaires au secrétariat de l'UCAPS. C'est ainsi lui qui représente l'UCAPS dans la Commission consultative des salaires, dans la Commission fédérale des prix et dans la Commission fédérale des statistiques sociales. Bernet était devenu particulièrement influent à partir de la nomination de Steinmann à la vice-présidence de l'UCAPS, en 1938. Le rôle de Bernet au secrétariat

de l'Union centrale peut être mis en évidence par le mot suivant de septembre 1938 : « *En lieu et place des grèves et des lock-out, le combat se mène désormais à l'aide de statistiques sociales et de matériel concernant la gestion d'entreprise.* »⁶⁶⁴ Bernet figure parmi les signataires de la « pétition des 200 » qui réclamait en novembre 1940 une politique plus accommodante envers l'Allemagne nazie (Jost, 1999 : 149)⁶⁶⁵. Les procès-verbaux de l'UCAPS témoignent également de ses sympathies nazies, comme on l'a vu dans la section 6.3. Le départ de Bernet en 1947, alors qu'il est encore relativement jeune, pourrait s'expliquer par la volonté de l'UCAPS de ne pas s'encombrer d'une personnalité devenue gênante.

1948 marque aussi le changement de président de l'UCAPS. Léo Bodmer, entré au Vorstand en 1918, président depuis 1925, quitte sa fonction à la fin de l'année 1947 (sur les dates d'entrée et de sortie des comités de l'UCAPS, voir les tableaux 11 et 12 en annexe). Si l'on ajoute le départ du premier vice-président, Charles Tzaut, qui occupait cette fonction depuis 1930, c'est l'ensemble de l'équipe dirigeante de l'UCAPS qui se retire. Le nouveau président de l'Union centrale, Albert Dubois, est, depuis 1936, directeur de la firme industrielle Saurer, spécialisée dans la construction de camions, membre de l'ASM. Dubois est, comme Bodmer, un ingénieur de l'EPFZ⁶⁶⁶. Il entre chez Saurer et y gravit les échelons jusqu'à la direction, sans doute aidé par le fait que son oncle, Léopold Dubois, directeur de la Société de banques suisses, préside le conseil d'administration de Saurer entre 1920 et 1928 (Keller, 2001 : 74 ; sur Léopold, voir Mazbouri, 2005). Une fois nommé directeur de Saurer, il intègre les différents comités de l'ASM : l'Ausschuss en 1939, puis le Vorstand (petit comité) en 1946. Dans la foulée, Dubois intègre le Vorstand et l'Ausschuss⁶⁶⁷ de l'UCAPS en 1945, où il représente l'ASM. Il devient vice-président de l'Union centrale en 1947, puis président le 1^{er} janvier 1948. Je n'ai retrouvé aucune source qui indique pourquoi Dubois est choisi pour présider l'UCAPS. On peut simplement rappeler que l'ASM y est de loin le membre le plus important et que la désignation d'un représentant de cette industrie n'a rien d'étonnant. Peut-on faire un lien avec le fait qu'il siège dans le conseil d'administration de l'UBS depuis 1942, ou avec le fait que Hans Sulzer, le président du Vorort, parmi les industriels les plus influents de l'époque, préside le conseil d'administration de Saurer depuis la mort de Léopold Dubois ? Cette nomination a-t-elle un lien avec la collaboration très étroite entre la firme Saurer et l'armée (Keller, 2001 : 73-96)⁶⁶⁸ ? Toujours est-il que Dubois

⁶⁶⁴ AUCAPS, Ausschuss n° 122, 23 septembre 1938, p. 54. Traduit de l'allemand.

⁶⁶⁵ La liste des signataires est accessible sur le site des documents diplomatiques suisses à l'adresse suivante : <http://db.dodis.ch/attachment/dodis-19037.pdf> (consulté le 10 janvier 2015).

⁶⁶⁶ Voir DHS, « Dubois, Albert », Paola Crivelli : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F44759.php> (consulté le 11 janvier 2015).

⁶⁶⁷ Dans l'ASM, on appelle « Ausschuss » le comité élargi et « Vorstand » le comité restreint, plus prestigieux. Dans l'UCAPS, les noms sont inversés : le « Vorstand » est le plus grand comité, alors que l'« Ausschuss » chapeaute l'association. Voir le chapitre 3 pour la création et les différences entre ces comités.

⁶⁶⁸ NZZ du 18/19 octobre 2003, « Saurer und das süsse Gift des Protektionismus ». Voir aussi sa fiche sur la base de données <http://www2.unil.ch/elitessuisses>.

est un industriel important, dans la lignée de ses prédécesseurs à la présidence de l'UCAPS : Gustave Naville et Léo Bodmer.

Tout au long de la guerre dans l'ASM, puis dès 1945 dans l'UCAPS, Dubois se distingue en adoptant une attitude de rejet ferme des revendications ouvrières. Il incarne donc une ligne dure, dont la préoccupation principale est de limiter l'inflation et la perte de valeur du franc suisse en rejetant en bloc les demandes de hausses de salaire. Cette ligne n'est sans doute pas étrangère à sa nomination à la présidence de l'UCAPS⁶⁶⁹. Depuis 1945, en effet, la vague de grèves fait largement implorer la coordination salariale patronale, au sein de l'ASM comme de l'UCAPS⁶⁷⁰. Le contexte d'une conjoncture exceptionnelle qui fait tourner les usines à plein régime, ce qui assèche le marché du travail et renforce très nettement le pouvoir de négociation des syndicats, auxquels la fin de la guerre donne des ailes, balaie pour un temps la solidarité patronale. Entre 1945 et 1948, l'association faïtière se montre ainsi incapable de maîtriser les augmentations de salaire et la conclusion de CCT parmi ses membres. La nomination de Dubois témoigne de la volonté au sein des associations patronales d'essayer de mettre fin à la désunion qui règne alors dans la logique des membres.

L'année 1948 marque un apaisement relatif de cette situation et la présidence de Dubois est inaugurée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1948, de la «*déclaration commune des grandes associations économiques sur la politique des prix et des salaires*»⁶⁷¹ signée quelques jours plus tôt, à l'initiative du Conseil fédéral, par les grandes associations syndicales et patronales faïtières (Boillat *et al.*, 2006 : 208). La déclaration prévoit des efforts centralisés pour éviter l'inflation par la modération salariale, et la création d'une commission paritaire, où les dirigeants patronaux et syndicaux coordonnent, sous l'égide du Conseil fédéral, l'évolution des salaires. Elle est le premier grand accord signé au niveau des associations centrales. Après que l'UCAPS a perdu sa capacité à coordonner ses membres sur le marché du travail depuis 1945, la centralisation induite par cet accord redonne la main à l'association faïtière. Si cet arrangement fait long feu – il n'est en vigueur que deux ans –, il marque cependant l'entrée dans une période où les accords de type néocorporatiste jouent un rôle plus important, même si les relations de travail demeurent régulées au niveau des branches. L'historien Olivier Longchamp estime qu'il est un succès pour la partie patronale, qui parvient à stopper les hausses de salaire. Il évoque, de plus, le fait que cet accord a été conclu dans le but de cadrer les relations de travail à un moment où il s'agissait, pour les associations patronales, de parvenir à démanteler les institutions de l'économie de guerre et les subventions aux prix (2014 : 319). Pour l'historien, ces ententes permettent au patronat de retirer «*les dividendes de la*

⁶⁶⁹ AASM, Vorstand n° 209, 11 mars 1947, p. 4.

⁶⁷⁰ AASM, Ausschuss n° 189, 23 mars 1945, p. 5.

⁶⁷¹ AF, E_7800_1000/1961, volume 64, «*Interpellation NRDr. P. Gysler betr. Backlohn 1949*», «*Déclaration commune des grandes associations économiques sur la politique des prix et des salaires*», 1^{er} janvier 1948.

politique d'intégration pratiquée durant la guerre», et, en ce sens, ils «mettent un terme à la période de grèves et de mouvements de revendications qui ont marqué la période de l'après-guerre et ancrent définitivement le mouvement syndical dans le paysage du compromis helvétique dominant» (2014 : 323).

Au cours de la première séance de l'UCAPS de la présidence Dubois, en janvier 1948, un nouveau règlement est adopté, qui devait renforcer la coordination salariale, le contrôle de l'association faïtière sur les CCT conclues par ses membres et assurer une meilleure collaboration en cas de grève⁶⁷². La première assemblée des délégués de sa présidence, en mai, qui marque aussi le 40^e anniversaire de la fondation de l'association, voit, pour la première fois, un conseiller fédéral – le nouveau chef du Département fédéral de l'économie Rodolphe Rubattel – y prendre la parole. Dubois explique que «*le besoin d'établir une cohésion et une solidarité plus étroite entre les employeurs se fait toujours davantage sentir et l'Union centrale se doit de prendre des mesures à cet effet*»⁶⁷³. En contribuant à stabiliser la situation et en signant cet accord très centralisateur, le début de la présidence Dubois signifie plus qu'un changement de personne. La balance du pouvoir au sein de l'UCAPS change également. Comme on l'a vu, depuis 1919 et la création de l'Ausschuss, c'est ce petit comité qui prend les décisions les plus importantes. Il est l'organe par excellence de la logique d'influence de l'association. Comme je l'ai mentionné à la fin du chapitre 6, les pleins pouvoirs confiés au Conseil fédéral et l'organisation autoritaire de l'économie de guerre rendaient nécessaire l'existence d'un petit comité qui assurait la logique d'influence envers l'État. On a vu que c'est dans cet organe que les caisses de compensation APG sont par exemple imaginées en 1939. C'est également là que la politique d'influence sur l'AVS est conçue. Avec la fin de la «*décennie de guerre*» et le démantèlement des appareils élitistes qui avaient marqué cette période, comme les syndicats de guerre, l'Ausschuss perd en importance au profit du Vorstand et de la Geschäftsführer-Konferenz. Signe de cette évolution, dès 1948, les procès-verbaux de l'Ausschuss sont distribués aux membres du Vorstand, alors qu'ils étaient jusque-là uniquement destinés aux membres du petit comité⁶⁷⁴. La fin de la guerre voit l'explosion de la politique salariale commune des patrons et l'apparition de nombreuses grèves, ce qui nécessite de réunir les directeurs ; d'où la multiplication des Geschäftsführer-Konferenzen. Pour coordonner la politique salariale de *toutes* les associations membres de l'UCAPS, et pas seulement les plus influentes parmi elles, le Vorstand doit se réunir plus souvent, tandis que l'Ausschuss est par contre moins utile. On constate cette évolution sur le graphique 5, page 323, avec la diminution drastique du nombre des réunions de l'Ausschuss. Les années d'après-guerre

⁶⁷² AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 170, 26 janvier 1948. L'UCAPS promulgue aussi en novembre 1947 un accord pour encadrer le débauchage d'employés entre les entreprises.

⁶⁷³ AUCAPS, Delegierten-Versammlung (1948-1960) n° 41, 26 mai 1948, p. 10.

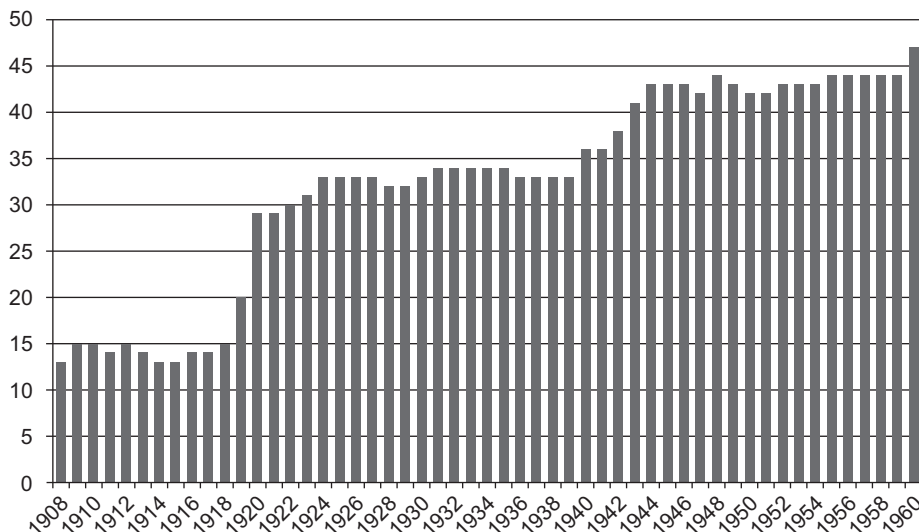
⁶⁷⁴ AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 136, 4 mai 1948, p. 3.

voient donc évoluer la logique d'influence et la logique des membres. Alors que pendant la guerre, la très étroite collaboration entre l'administration et les associations faïtières donnait un poids essentiel à la logique d'influence, les difficultés salariales et les grèves de l'après-guerre redonnent la priorité à la logique des membres de l'Union centrale, ce qui se traduit par la prédominance des organes les plus importants du point de vue de cette logique : le Vorstand et la Geschäftsführer-Konferenz. Mais attention : malgré ces évolutions, l'Ausschuss de l'UCAPS demeure une institution essentielle. Comment expliquer autrement que le très influent directeur du Vorort, Heinrich Homberger, qui avait commencé à participer à certaines des réunions de l'Ausschuss au cours de la Seconde Guerre mondiale, soit désormais régulièrement présent ? Contrairement à Ernst Wetter, qui était invité, mais ne participait jamais aux réunions, Homberger y assiste souvent tout au long des années 1950. Il est intéressant de noter qu'aucun vice-président n'est nommé à la succession de Charles Tzaut. Dubois s'appuie très fortement sur Derron, qui dispose de très larges pouvoirs, et semble aussi compter sur son trésorier, le banquier Peter Vieli, puis, dès 1949, sur Eberhard Reinhardt, l'ancien directeur de l'Administration fédérale des finances devenu directeur du Crédit Suisse (Longchamp, 2014 : 356)⁶⁷⁵, qui représente Verband Zürcherischer Kreditinstitute. Le rôle de Vieli et de Reinhardt montre que l'UCAPS, encore très « industrielle » jusqu'au milieu de l'entre-deux-guerres, représente à présent le patronat à la fois dans les questions ouvrières et dans les questions de régulation des conditions de travail des *employés*. L'année 1948 voit ainsi se clôturer une vague d'adhésion de nouvelles associations – quinze depuis le début des hostilités en 1939 – parmi lesquelles on trouve, outre les banquiers depuis 1942, plusieurs associations de l'horlogerie et l'Union des associations patronales zurichoises en 1947 (voir le tableau 15, en annexe). Le graphique 6 montre cette évolution. Si on le compare aux graphiques 1 et 2, pages 89 et 122, on remarque aussi que les vagues d'adhésions, à la fin des deux guerres mondiales, correspondent aux deux grandes vagues de grèves de la période.

Fortes de l'accroissement du nombre de membres de l'Union centrale et de l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, les réunions de l'Ausschuss voient siéger, en plus de Dubois et de Reinhardt, certaines des personnalités les plus en vue de l'industrie. Théodore Boveri, le patron de la BBC, y côtoie Felix Genillard, celui de Nestlé Suisse, ou encore Paul Gloor, le directeur de Bell AG et délégué du Basler Volkswirtschaftsbund. L'horloger Paul-Emil Brandt et le représentant de la SSE, Arnold Marbach, ainsi que le représentant de l'industrie textile Rudolf Bodmer incarnent les principales composantes de l'industrie. Enfin, pour assurer la collaboration avec l'USAM, Paul Gysler, le président de cette association faïtière, siège aussi dans l'Ausschuss.

⁶⁷⁵ Voir DHS, « Reinhardt, Eberhard Ernst », Sarah Brian Sherer : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F11204.php> (consulté le 11 janvier 2015).

Graphique 6 : Nombre de membres de l'UCAPS (1908-1960)



Source : Rapport annuel UCAPS 1908-1960.

À présent que le décor est planté, il me reste à présenter la structure du chapitre à venir. Elle reflète ses deux objectifs fondamentaux : soit la présentation de l'évolution du rôle des caisses de compensation dans les politiques sociales ainsi que dans l'action collective patronale. Je commence par montrer les grandes lignes du développement de l'activité des caisses de compensation entre l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948 et celle de l'AI en 1960 (section 7.1). Je me penche, dans un deuxième temps, sur le développement de caisses patronales d'allocations familiales (section 7.2). J'aborde ensuite la question épineuse du financement des caisses de compensation, nerf de la guerre souterraine qui se mène pour financer cette administration privée au cœur de l'État social (section 7.3). Dans la section 7.4, je mets en évidence le rôle du lobbying patronal et la manière dont il prend appui sur l'implication des associations patronales dans l'administration de l'État social à travers les caisses de compensation. Cette section est l'occasion de sortir de l'ombre l'un des canaux emblématiques du lobbying patronal technique de l'après-guerre : l'Association des caisses de compensation professionnelles (ACCP), créée à la fin de 1947. Celle-ci développe une politique propre, parfois en marge de l'action des associations faitières, avec lesquelles des tensions éclatent parfois en conflits ouverts au sujet de la représentation politique des caisses et de celle des associations faitières. On verra cependant que malgré cette autonomisation relative des caisses de compensation, leur appartenance fondamentale au monde des organisations patronales n'est jamais véritablement remise en cause. Dans la section 7.5, je mets en évidence de quelle manière ce qui devient un véritable secteur de l'économie s'autorégule grâce à la signature de multiples *gentlemen's agreements*.

7.I. DE L'AVS À L'AI: L'EXTENSION DES TÂCHES DES CAISSES DE COMPENSATION

Après l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948, le nombre de caisses de compensation créées pour appliquer cette assurance décroît d'abord légèrement vers 1949-1950, puis affiche une grande stabilité jusqu'aux années 1990. La légère diminution du nombre de caisses au cours des premières années de fonctionnement de l'AVS est due à la liquidation de cinq très petites caisses issues des arts et métiers, par exemple la Caisse de compensation des épiciers. Le nombre de caisses patronales se fixe après ces disparitions au début des années 1950 autour de 77-78 caisses. La stabilité des caisses reflète celle des associations patronales qui les fondent. Peu d'associations apparaissent ou disparaissent pendant l'après-guerre, qui est une période de relative constance pour les associations patronales (Eichenberger et Mach, 2011 ; Humair *et al.*, 2012). Si le nombre de caisses reste constant, c'est aussi parce que les associations faitières font leur possible pour empêcher que de nouvelles caisses ne soient créées.

Une seule nouvelle caisse est ainsi établie entre 1948 et 1960, par la section saint-galloise de l'USAM. L'association saint-galloise annonce sa volonté de fonder cette caisse en 1955 dans la foulée de la mise sur pied de sa caisse d'allocations familiales. Elle crée une caisse d'allocations familiales pour permettre à ses membres de remplir leurs obligations découlant de la loi cantonale sur les allocations familiales de 1953. Puisqu'elle a fait le pas de mettre en place une administration pour cette caisse, elle espère la rentabiliser en lui adjoignant une caisse AVS. Cette tentative provoque de fortes réactions dans l'USAM, à laquelle l'association saint-galloise est affiliée. L'association faitière voit cette fondation, même si elle respecte les prescriptions légales, comme une «*action contre les caisses patronales*»⁶⁷⁶. Selon elle, non seulement cette fondation va à l'encontre de l'avis de l'USAM de limiter le nombre de caisses au minimum, mais elle risque d'attiser une concurrence pour les membres entre caisses patronales. Cette réaction montre que la structure des caisses reflète celle du mouvement patronal dans son ensemble. Il est intéressant de noter que l'association saint-galloise passe outre à l'opposition de l'USAM et crée sa caisse AVS, qui commence son activité en 1955 (voir le tableau 18 en annexe). Si elle le fait, c'est que l'association saint-galloise voit dans la création d'une caisse de compensation AVS son intérêt. Le secrétaire de l'association note ainsi en février 1955: «*La création d'une caisse de compensation propre signifie une consolidation interne fondamentale de l'Union des arts et métiers et constitue un service attendu par nombre de membres.*»⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ AUSAM, Vorstand 31 mars 1955, p. 52. Traduit de l'allemand.

⁶⁷⁷ Archives Gewerbeverband St. Gallen, «Kantonal St. Gallischer Gewerbeverband. Protokolle Delegiertenversammlungen, Präsidenten-Konferenzen 1952-1957», Delegierten-Versammlung n° 66, 1^{er} mai 1955, p. 3. Traduit de l'allemand.

Le lancement de l'activité de la caisse semble, d'après les premières estimations internes de l'association, s'être fait principalement aux dépens de la caisse cantonale – à laquelle elle a ôté 1 300 membres – plutôt qu'aux autres caisses professionnelles d'associations dont elle n'aurait hérité que de 200 affiliés⁶⁷⁸. Même si le cas saint-gallois demeure extrêmement rare, il convient de remarquer que derrière cette stabilité du nombre global de caisses AVS, des développements importants se produisent. D'abord, le nombre de caisses d'allocations familiales explose, comme on le verra plus en détail dans la section 7.2. Les caisses AVS, quant à elles, se voient confier de nouvelles tâches d'application des APG et de l'AI. De plus en plus souvent, les caisses AVS administrent d'autres caisses de compensation d'ampleur moindre, comme des caisses d'allocations familiales. Dans certains cas, il s'agit, pour une caisse AVS, de développer de nouvelles activités que lui confie son association fondatrice. Ces tâches peuvent être très diverses et relever du financement collectif des prestations de l'assurance-maladie, le paiement des salaires en cas de maladie, des aides complémentaires de vieillesse, de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage, du paiement des vacances ou des jours fériés ou encore de la prévoyance professionnelle (Ferrari, 1976: 233-234). L'extension des tâches confiées aux caisses de compensation reflète une diffusion en cascade de leur utilisation. La conséquence principale de cette diffusion est le renforcement de la position des caisses patronales de compensation vis-à-vis des autres acteurs des politiques de protection sociale: l'État et l'administration fédérale et cantonale, mais aussi les syndicats ou les partis politiques. Pour ces différents acteurs, il devient de plus en plus difficile de remettre en cause la position acquise par les caisses de compensation à mesure qu'elles multiplient les domaines dans lesquels elles sont actives.

Il convient de distinguer deux dimensions de cette extension de l'activité des caisses. D'une part, les caisses de compensation se voient confier l'exécution de nouvelles tâches publiques, comme l'organisation des APG et celle de l'AI, mais aussi la distribution d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne. Les principaux développements en matière de politique de protection sociale publique en Suisse dans les années 1950 sont donc mis en œuvre par les caisses de compensation. La loi sur les APG de 1952, qui stabilise ces allocations dans la législation ordinaire, ainsi que la loi de 1959 qui fonde l'AI finissent d'ancrer les caisses au cœur de l'État social suisse aux côtés de l'AVS. L'activité des caisses dans ces deux domaines est d'ailleurs intimement liée aux institutions ainsi qu'aux textes législatifs qui gouvernent l'AVS. D'autre part, les caisses AVS, et particulièrement la septantaine de caisses AVS patronales, se voient confier, par leur association fondatrice, de nombreuses tâches supplémentaires telles que l'organisation de caisses d'allocations familiales, qui relèvent du droit cantonal, mais aussi de multiples autres attributions dont le spectre couvre l'ensemble des domaines de la politique

⁶⁷⁸ Archives Gewerbeverband St. Gallen, «Kantonal St. Gallischer Gewerbeverband. Protokolle Vorstandssitzungen 1944-1956», Vorstand 25 novembre 1955, p. 1.

sociale, parfois en lien avec le développement des CCT. Il faut donc distinguer le développement de l'activité des caisses dans les APG et l'AI et la diffusion de la forme «caisse de compensation» dans d'autres domaines, qui sont moins centraux dans l'État social.

Les pages suivantes discutent, l'une après l'autre, ces deux dimensions. Dans cette section, j'aborde d'abord la question de l'extension du rôle des caisses dans les APG et l'AI. Je me tourne ensuite, dans une seconde partie, sur la multiplication des autres tâches confiées aux caisses AVS par leurs associations fondatrices.

Dans le domaine des APG, les arrêtés fédéraux du 20 décembre 1939 et du 14 juin 1940 avaient été pris en vertu des pleins pouvoirs du Conseil fédéral et avaient pour cette raison une durée de validité limitée. La fin de la mobilisation – on parlait de «service actif» – devait amener la fin de la validité des arrêtés, et donc celle des caisses. Quand le service actif a été levé au terme de la guerre, le Conseil fédéral a pris un arrêté (du 31 juillet 1945) qui prolongeait les APG dans le but de maintenir en place son appareil administratif. Le but de cette prolongation était de le mettre au service de la future AVS (Conseil fédéral, 1951: 311). La fin du service actif ne signifiait cependant pas, puisque l'armée suisse continuait à fonctionner sur le principe de la milice, que les soldats allaient brusquement arrêter de devoir s'absenter de leur place de travail. Demeurait donc la question épineuse du paiement des salaires aux soldats mobilisés, même si elle prenait une moindre ampleur. Le Conseil fédéral, et avec lui l'ensemble des milieux dirigeants, estimait aussi que les soldats ne pouvaient être renvoyés à une situation similaire à celle qui avait précédé la création des APG. Comme le note la *Revue à l'intention des caisses de compensation* en 1948, «les expériences faites au cours du service actif avaient enseigné qu'on ne pouvait plus priver les militaires du droit aux allocations pour perte de salaire et de gain»⁶⁷⁹. En vertu de ce principe, les caisses de compensation étaient amenées à continuer à indemniser les soldats, même si le cœur de leur activité se situait désormais dans l'application de l'AVS et si les APG avaient de fait valeur d'activité secondaire. En effet, les fonds de compensation accumulés par les APG, les caisses qui les versaient et les cotisations qui les alimentaient étaient désormais destinés au financement et à l'organisation de l'AVS. Le problème du financement des APG se posait donc. En clair, si les fonds et l'appareil administratif mis en place pour les allocations aux militaires étaient désormais destinés au fonctionnement de l'AVS, comment les APG allaient-elles continuer à être versées ?

Le rôle des caisses de compensation concernant l'application future des APG n'a apparemment jamais véritablement fait débat. Dans la mesure où les caisses avaient été créées pour mettre en œuvre les APG en 1939-1940, il semblait évident à tous les acteurs impliqués qu'elles devaient continuer à le faire. Le message du

⁶⁷⁹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 2, février 1948, «Solution de transition afin d'assurer l'aide aux militaires», p. 64.

Conseil fédéral sur les APG de 1951, qui annonce la révision législative de 1952, note que dans l'organisation de cette assurance, «*les employeurs seront appelés à jouer, comme jusqu'ici, un rôle important. Il leur incombera de manière générale de payer les allocations à leurs employés et ouvriers*» (Conseil fédéral, 1951 : 337). Le message note aussi :

«*La commission d'experts est partie de l'idée qu'il serait non seulement désirable, mais même indispensable de confier l'exécution des futures dispositions sur les allocations aux militaires aux caisses de compensation instituées par nos arrêtés de 1940, qui sont devenues les caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette opinion est partagée par tous les avis exprimés sur le rapport d'experts.*» (1951 : 338-339)

Plus que les caisses, ce sont tous les organes de l'AVS qui sont réutilisés au service des APG. Comme le note le projet de loi dans son article 21, «*l'application de la présente loi incombe aux organes de l'assurance-vieillesse et survivants*». On parle ici de ce que le même message appelle «*les autres rouages de l'assurance-vieillesse et survivants*», comme les autorités de recours, la centrale de compensation ou les organes de révision, qui fonctionnent également dans les deux domaines. Cette mise en commun résulte d'une volonté explicite de la part des autorités de recourir le plus souvent possible aux dispositions d'organisation de l'AVS pour simplifier l'organisation des APG. Ainsi, les dispositions de la loi AVS de 1946 s'appliquent dans leur immense majorité «*par analogie*» au régime des APG (Conseil fédéral, 1951 : 339). Cette proximité s'incarne aussi dans les commissions d'experts. Une commission consultative est ainsi mise en place pour les APG au sein de la grande commission fédérale de l'AVS.

La question du financement des APG a été nettement plus disputée. Comme l'ont montré Matthieu Leimgruber, Olivier Longchamp et Virginie Fracheboud, cette question est liée à une série d'enjeux fort complexes qui impliquent les différentes réformes de l'AVS au cours des années 1950, l'évolution du fonds de compensation AVS, la création de l'AI, ainsi que la réforme des finances fédérales (Leimgruber, 2008 : 192-199 ; Longchamp, 2014 : 540-544 ; Fracheboud, 2015 : 123-143). Ces différents enjeux s'entremêlent tout au long des années 1950 pour ne trouver une solution qu'à la fin de la décennie. Avant de me tourner vers l'évolution des caisses jusqu'en 1960, il est donc nécessaire de présenter brièvement ces débats croisés impliquant AVS, APG et AI autour du financement de ces trois assurances. Ces débats financiers ont été fondamentaux dans la stratégie des employeurs pour limiter le développement de l'État social helvétique au cours de cette période. Il s'agissait pour eux, selon l'expression de Matthieu Leimgruber, de «*garder les frontières de l'État social*» («*patrol the boundaries of the welfare state*») (2008 : 197).

Le financement des APG a pris entre 1948 et 1960 la forme d'une ponction sur le fonds AVS. L'assurance n'a donc, au cours de cette période, pas été alimentée

par une cotisation supplémentaire sur les salaires. Cette manière de procéder avait, aux yeux des associations patronales, le grand avantage de limiter la croissance du fonds de compensation AVS, celle-ci étant perçue par les milieux patronaux et financiers comme une menace. Ce fonds et les enjeux qui y sont liés méritent quelques remarques générales. Depuis la création des APG en 1940, les excédents des caisses de compensation étaient accumulés dans le fonds de compensation APG. L'utilisation de ce fonds avait été au centre du débat des années 1940 sur la création de l'AVS. Avec l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse, les fonds accumulés dans le cadre des APG avaient été transférés au profit de l'AVS. Durant toute la période, les capitaux qui constituent le fonds sont investis – sous la responsabilité de l'administration centrale des fonds de compensation –, par exemple dans l'achat d'obligations de la Confédération. La politique d'investissement se trouve entre les mains d'un conseil d'administration dans lequel siègent des représentants des patrons – Otto Steinmann, puis Albert Dubois – ainsi que des représentants des syndicats ou encore de la Banque nationale. Dès l'entrée en vigueur de l'AVS, l'excellente situation économique générale et la faiblesse des rentes se conjuguent et engendrent la croissance rapide de ce fonds. Les montants accumulés dépassaient de loin les prévisions. En 1953, ils atteignaient le double (2,36 milliards de francs suisses) de ce que le Conseil fédéral avait prévu dans son message de 1946 sur l'AVS (1,2 milliard). De tels écarts n'étaient pas rares dans les années 1950, l'OFAS devant sans cesse rehausser ses estimations de croissance du fonds (Binswanger, 1987 : 154). Les associations patronales, mais aussi les banques, au travers de l'ASB, menèrent alors une campagne agressive qui dénonçait les dangers que représentait l'accumulation de grandes sommes en mains publiques, faisant concurrence sur le marché des capitaux aux banques et aux assurances (Longchamp, 2014 : 363-368). En outre, l'accumulation de capitaux dans ce fonds risquait, selon les milieux patronaux, d'alimenter les appétits en matière d'extension de la politique sociale et contribuait par ce biais à la politisation des assurances sociales. Leonhard Derron explique ainsi qu'il « *est dangereux que le peuple ait l'impression que l'on peut jouer avec les fonds de l'AVS* », et met en garde contre les risques liés à la politisation de ces enjeux⁶⁸⁰.

Les milieux patronaux et bancaires tenaient donc à limiter la croissance de ce fonds. Ce contexte explique en partie pourquoi c'est l'augmentation des rentes AVS et, par ce biais, la limitation de la croissance des fonds de compensation qui allaient être au cœur des trois premières révisions de la loi AVS en 1951, en 1954 et en 1956. Cela contribue aussi à expliquer pourquoi on allait assister à une réduction des cotisations payées par les indépendants au cours de ces mêmes années. Les milieux patronaux et bancaires jouent cependant un jeu politique délicat. Ils veulent en effet limiter la croissance de ce fonds tout en évitant autant que possible que cet argent ne soit affecté – ce qui était réclamé par la gauche – à l'amélioration des prestations de

⁶⁸⁰ AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 188, 15 mai 1956, p. 4. Traduit de l'allemand.

l'AVS. Pour compliquer encore les choses, les années 1950 sont également le théâtre de luttes homériques au sujet des finances fédérales, qui rendaient l'option patronale de base – réduire les cotisations à l'AVS – politiquement délicate. Les débats autour de la réforme des finances fédérales faisaient aussi planer la menace d'un financement de certaines prestations sociales par la caisse fédérale à travers les impôts, ce que les milieux patronaux voulaient éviter à tout prix. De plus, les patrons devaient faire face à un contexte dans lequel l'AVS était au profit d'une telle popularité qu'une éventuelle votation populaire semblait très difficile à remporter pour leur camp.

Une cotisation – de 0,4% des salaires – pour financer les APG n'est introduite qu'en 1960⁶⁸¹. Cette solution était combattue par l'UCAPS et les autres associations faitières, qui préféraient continuer de financer les APG par une ponction sur les fonds AVS, ou, à défaut, par un impôt sur les boissons. Ce mode de financement est cependant un moindre mal dans la mesure où les patrons et les partis bourgeois parviennent à l'emporter contre les propositions de la gauche, qui voulait faire financer les APG non pas par des prélèvements sur les salaires, mais par le budget militaire et donc par la caisse fédérale. Les patrons réussissent à imposer cette solution de compromis en menaçant de couler le projet d'AI s'ils n'obtiennent pas gain de cause sur le financement des APG. L'introduction de l'AI est ainsi utilisée par les associations patronales pour soutenir leurs revendications en matière de financement des assurances sociales. Si l'AI entre en vigueur en même temps que le nouveau financement des APG, c'est donc que les deux éléments sont intrinsèquement liés (Fracheboud, 2015 : 136-137).

La question de la mise en œuvre de l'AI par les caisses de compensation n'est pas allée de soi. Au début des années 1950 en effet, la gauche propose de réaliser l'AI dans le cadre de l'assurance-maladie, et ce sont des partis bourgeois qu'émanent les propositions en vue de réaliser l'AI de façon à la lier à l'AVS et donc aux caisses de compensation (2015 : 38-48). Le souvenir de ces difficultés fait écrire à Emil Dürig, le directeur de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund : « *Il n'était pas du tout évident que la mise en œuvre de l'assurance-invalidité serait confiée aux caisses de compensation AVS.* »⁶⁸² La pression des partis bourgeois, les liens historiques entre AI et AVS – les deux assurances étaient prévues dans le même article constitutionnel de 1925 – et la volonté patronale d'éviter que l'AI ne soit liée à l'assurance-maladie – car cela risquait de contribuer à rendre l'assurance-maladie obligatoire – se conjuguent cependant pour que l'AI soit finalement organisée par les caisses de compensation. Les patrons ne s'opposent que modérément à

⁶⁸¹ Une autre nouveauté est introduite parallèlement à cette contribution sur les salaires. Jusqu'en 1960, les caisses finançaient leurs tâches dans les APG par des indemnités payées par le fonds APG. À partir de 1960, les caisses de compensation prélèvent des frais de gestion pour leurs activités liées aux APG, comme elles le faisaient déjà dans le domaine de l'AVS (CONSEIL FÉDÉRAL, 1951 : 366). Sur la question des frais de gestion, voir la section 7.3.

⁶⁸² Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, « CH SWA Erwerbsges. Versicherungen », H II 116, Emil S. Dürig, « 25 Jahre Ausgleichskasse des Basler Volkswirtschaftsbundes », p. 70. Traduit de l'allemand.

la création de cette AI très minimale orientée vers le retour au travail, au coût et aux prestations limités et qui, sur le modèle de l'AVS, n'est qu'une assurance de base qui laisse la place au développement de prestations privées supplémentaires qui viendraient suppléer ses maigres rentes (2015 : 98). La loi du 19 juin 1959 qui instaure l'AI au 1^{er} janvier 1960 confie donc la mise en œuvre de l'assurance aux caisses de compensation AVS (Conseil fédéral, 1958 : 1182). Comme pour les APG, le fonctionnement de l'AI dépend de celui de l'AVS. Le message du Conseil fédéral qui présente le projet est d'ailleurs intitulé *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité ainsi qu'à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants*, ce qui témoigne du lien très fort existant entre ces deux assurances. Ce message, qui reprend les conclusions de la commission d'experts chargée de plancher sur le projet d'AI que le Conseil fédéral avait mis en place au milieu des années 1950, annonce «*qu'en adaptant l'organisation actuelle de l'assurance-vieillesse et survivants aux besoins de l'assurance-invalidité, on pourra éviter la création d'un nouvel appareil administratif*» (1958 : 1177). Plus que les APG, l'AI implique néanmoins l'ajout de nouvelles instances publiques. Deux sont spécifiquement créées en lien avec la mise en place de l'AI, les commissions cantonales de l'assurance-invalidité, dont le secrétariat peut être assuré par les caisses cantonales de compensation, qui déterminent les mesures de réadaptation, et les dix offices régionaux qui ont pour tâche d'assurer la réadaptation des invalides. Le rattachement à la structure de l'AVS est souvent présenté sur le mode de l'évidence, comme s'il découlait de raisons pratiques et techniques. Il convient cependant de souligner qu'il s'agit, au contraire, d'un choix politique.

Dans l'AI, les caisses sont chargées, comme le note la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, «*d'allouer les prestations de l'assurance, [de] verser les rentes, les allocations pour impotents et les indemnités journalières. Elles perçoivent également les cotisations AI en même temps que les cotisations AVS*»⁶⁸³. Les caisses n'ont pas la charge de décider du droit aux rentes. Elles appliquent les décisions de la commission AI et les transmettent à l'assuré⁶⁸⁴. Cela dit, toujours selon la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, il incombe aux caisses de «*prendre toutes les décisions formelles destinées aux assurés, y compris celles qui portent sur des mesures de réadaptation*»⁶⁸⁵. Les caisses notifient également les décisions des autres autorités de l'AI et constituent en principe la seule instance avec laquelle les assurés sont en contact. Comme pour le reste de l'activité des caisses, l'OFAS assure la fonction d'autorité de surveillance.

⁶⁸³ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1960, «L'assurance-invalidité entre en vigueur», p. 3.

⁶⁸⁴ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 3, mars 1961, «Prononcés des commissions AI et décisions des caisses de compensation», p. 94-95.

⁶⁸⁵ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 2, février 1960, «Les organes d'exécution de l'assurance-invalidité» p. 59.

En termes financiers, le résultat final de ces débats impliquant l'AVS, les APG et l'AI est l'ajout aux prélèvements effectués au bénéfice de l'AVS de 0,8 % des salaires pour financer les APG et l'AI. À partir de 1960, la cotisation totale incluant AVS, APG et AI passe de 4 à 4,8 % des salaires, à la charge égale des employeurs et des travailleurs (1958 : 1182). Cette solution convient globalement aux patrons. Ils craignent en effet avant tout de se voir imposer un financement par l'impôt général, forcément, d'après leur analyse, plus redistributif et donc moins avantageux qu'un prélèvement salarial⁶⁸⁶. Les patrons sont d'autant plus rassurés qu'à partir du milieu des années 1950 et de la quatrième révision de l'AVS, l'augmentation des rentes concédée permet de limiter la hausse du fonds AVS et rend donc ce problème moins pressant. L'ajout, pour chaque nouvelle assurance, d'une cotisation clairement identifiable et de comptes séparés pour chaque branche d'assurance était en effet devenu au cours des années 1950 une priorité pour les associations patronales, qui voulaient à tout prix éviter de glisser vers un système centralisé qui ressemblerait à une *Sécurité sociale* à la française (Fracheboud, 2015 : 118). Un tel système risquait à la fois de défaire le lien entre prestations et coûts et d'accentuer la politisation des assurances sociales. Dans une lettre de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM aux autorités fédérales en octobre 1957, les trois associations faïtières du patronat font savoir qu'elles rejettent une unification de l'AI, des APG et de l'AVS dans une *Sécurité sociale* helvétique au nom du refus de la redistribution sociale et de l'extension de l'activité de l'État :

*« Nous rejetons cette idée [la fusion des trois assurances] ne serait-ce que parce qu'elle mène à un nivellement et à une standardisation extraordinaires, mais aussi parce qu'elle conduit à une politisation des assurances sociales, qui ferait prendre aux débats de politique générale une tournure qui laisse augurer les pires craintes. »*⁶⁸⁷

Un tel glissement vers un système étatisé qui ressemblerait à un système unifié de protection sociale publique est cependant d'autant moins d'actualité que ces assurances sont mises en œuvre par les caisses de compensation et que les milieux patronaux veillent à ce que leurs caisses ne soient pas désavantagées. C'est ce que

⁶⁸⁶ Un procès-verbal relate la prise de position d'un directeur d'association patronale, K. Lenz, au cours d'une réunion de la Geschäftsführer-Konferenz de l'UCAPS en 1956. Dans le procès-verbal, à propos du financement de l'AI, on peut lire : « Selon K. Lenz, il s'agit de trouver la solution la moins coûteuse possible pour nous. Si les cantons doivent contribuer plus largement, cela augmentera les impôts directs, ce qui se répercutera à son tour sur l'économie. C'est pour cette raison qu'il se prononce en faveur d'un financement par le biais des cotisations à l'AVS. » Lenz représente les deux associations suivantes : le Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten et le Verband der schweiz. Keramischen Industrie. La citation est extraite de AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 8 mai 1956, p. 12. Traduit de l'allemand. Pour la même analyse par Léonhard Derron, voir AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 156, 29 mai 1956, p. 9.

⁶⁸⁷ AUCAPS, lettre de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM au Département fédéral de l'intérieur, « Erwerbersatzordnung », du 25 octobre 1957, p. 4, en annexe à AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 26/27 novembre 1957. Traduit de l'allemand.

demandent le Vorort, l'UCAPS et l'ASB quand les trois associations prennent position ensemble au sujet du rapport du Conseil fédéral du 15 septembre 1957 sur l'AI. Elles notent d'abord que l'extension de la politique sociale étatique pose problème. Le propos de leur lettre est cependant avant tout d'insister sur l'importance de l'administration de la future assurance.

«La mise en œuvre de l'assurance-invalidité doit [...] se faire autant que possible par l'intermédiaire d'institutions privées. Pratiquement, cela signifie que [...] la position des caisses de compensation patronales et des firmes qui leur sont affiliées doit être garantie et qu'on doit pouvoir éviter qu'une position privilégiée ne soit octroyée aux caisses de compensation cantonales [...].»⁶⁸⁸

Il est à ce titre révélateur que si les associations patronales rejettent une centralisation dans l'État (sous forme de *Sécurité sociale*), elles militent par contre pour que les assurances soient centralisées dans leurs propres caisses patronales. Cette volonté ne concerne pas uniquement le cas des APG et de l'AI, elles ne sont pas les seules nouvelles activités qu'endossent les caisses dans les années d'après-guerre.

Les caisses de compensation AVS se voient en effet confier, par leur association fondatrice, l'exécution de multiples autres tâches. Celles-ci ne sont pas une mise en œuvre du droit fédéral public, comme c'est le cas dans les APG ou dans l'AI. Elles relèvent soit du droit cantonal, soit d'accords privés tels que des CCT, soit encore constituent des institutions sociales totalement privées, comme des caisses de pensions de branches. Le tableau 8 présente le développement de ces différentes tâches. Il montre que le nombre et la diversité des tâches organisées par les caisses patronales témoignent d'une diversification tous azimuts de l'activité des caisses de compensation patronales.

Comme on le voit également, le nombre de ces tâches augmente très fortement jusqu'en 1965, pour se stabiliser ensuite. Cette augmentation reflète à la fois la multiplication des CCT et des caisses diverses dont la création est négociée dans ces accords, et la multiplication – jusqu'au milieu des années 1960 – des lois cantonales sur les allocations familiales, qui débouchent sur la création de caisses de compensation d'allocations familiales. Cette chronologie montre que la phase fondatrice de l'activité des caisses de compensation se déroule effectivement jusqu'aux années 1960, et que cette région du «monde des caisses» connaît ensuite une certaine stabilité.

Le tableau montre que l'organisation de caisses de compensation d'allocations familiales constitue la part du lion de ces tâches supplémentaires. Comme on le verra dans la section 7.2, consacrée aux caisses d'allocations familiales, celles-ci sont au nombre de plusieurs centaines dans les années 1950, ce qui contribue fortement

⁶⁸⁸ Reproduit dans AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 161, 3 octobre 1957, p. 7. Traduit de l'allemand.

Tableau 8 : Les tâches confiées aux caisses de compensation patronales (1953-1990)

Année	Tâches en rapport avec les allocations familiales	Caisses d'encaissement de primes d'assurance-maladie	Caisses complémentaires d'assurance-vieillesse et caisses de pension	Caisses d'assurance-chômage	Caisses d'indemnités aux militaires mobilisés	Caisses pour vacances et jours fériés	Divers	Total
1953	111	6				8	17	142
1955	173	6	3			8	26	216
1960	299	8	9			8	19	343
1965	397	13	26			8	19	463
1970	412	19	29			8	26	494
1975	397	18	29				37	481
1980	406	18	27	5			43	499
1985	326	22	56	5	18		26	453
1990	335	22	56	5	18		26	462
1995	378	13	49	3	14	3	36	496

Source : « Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale » de l'année en cours. Il devient en 1960 le « Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain ». Certaines catégories n'ont pas été rapportées systématiquement dans le rapport annuel. Les cases vides signifient que l'information n'est pas disponible. Le rapport pour l'année 2000 ne donne pas d'information sur les tâches supplémentaires.

à l'extrême fragmentation des allocations familiales en Suisse. Ce tableau permet cependant de relativiser ce fait: en effet, une part non négligeable est en réalité organisée par les caisses AVS patronales, qui endossent beaucoup plus de tâches supplémentaires que les caisses cantonales.

Cela est d'autant plus vrai qu'un petit nombre de très grandes caisses AVS patronales tendent à accumuler l'organisation de très nombreuses caisses d'allocations familiales. La caisse AVS de la Fédération romande des syndicats patronaux, à Genève, organise ainsi, en 1948 déjà, pas moins de quarante-cinq caisses supplémentaires! Parmi elles, on compte quarante caisses régionales d'allocations familiales, quatre caisses fondées pour collectiviser le paiement des vacances et une caisse active pour financer les cotisations à l'assurance-maladie (Ferrari, 1976: 231-232). Cette multitude de caisses familiales est liée à la loi genevoise sur les allocations familiales de 1945, qui exige que chaque entreprise soit affiliée à une caisse d'allocations familiales qui a son siège dans le canton. La caisse genevoise n'est pas la seule à accumuler les tâches supplémentaires. Celle de la SSE gère ainsi, en 1960, trente autres caisses en plus de sa caisse AVS. La caisse de la SSE commence à accumuler ces autres tâches à partir de l'année 1950. Il s'agit, majoritairement, de caisses d'allocations familiales. Le cercle des membres de ces différentes caisses varie énormément. Selon les cas, il peut s'agir de toute la branche de la construction, sur l'ensemble de la Suisse ou dans une région spécifique, ou alors uniquement d'un métier spécifique comme les gypseries, carreleurs ou encore serruriers, et ceci à différentes échelles géographiques. Pour compliquer encore cette structure, chaque caisse peut être organisée par une des trois agences de la caisse de la SSE (Genève, Bellinzone, Lausanne), en plus du siège de la caisse à Zurich.

Hormis ces multiples caisses d'allocations familiales, on compte, parmi ces tâches, des caisses d'allocations pour payer les vacances, améliorer la prévoyance vieillesse ou encore des caisses pour financer collectivement les cotisations de l'assurance-maladie. Pour donner quelques exemples, le siège zurichois de la SSE gère la Caisse des congés payés du bâtiment et des travaux publics pour l'ensemble de la Suisse. L'agence genevoise s'occupe quant à elle de la Caisse de compensation de la gypserie-peinture et décoration du canton de Genève, qui paie des allocations familiales, rembourse le coût des congés payés, des jours fériés, et paie des cotisations aux caisses maladie. Elle gère aussi une caisse conçue pour la formation professionnelle des apprentis. L'agence lausannoise administre notamment, outre la Caisse d'allocations familiales de la Fédération vaudoise des entrepreneurs, la Caisse d'allocations familiales et pour jours fériés payés du groupe vaudois des maîtres serruriers et constructeurs⁶⁸⁹. Il arrive aussi que plusieurs caisses AVS soient régies dans une seule administration. Dans ce cas, les caisses demeurent indépendantes juridiquement et restent des caisses distinctes. La caisse du Basler Volkswirtschaftsbund gère ainsi,

⁶⁸⁹ Pour tout le passage sur les caisses de la SSE, voir ASSE, «AK-SBV, alte Dokumente», «Liste der übertragenden Aufgaben», 1971.

en plus de la caisse AVS de cette association, la caisse AVS de la Gesellschaft für Chemische Industrie (numéro 35), celle du Verband von Industriellen von Basel-Land, et celle du Kantonal Gewerbeverband Basel-Land⁶⁹⁰ (le tableau 18, en annexe, présente l'ensemble des caisses).

Ces différents exemples montrent qu'une certaine centralisation de l'appareil patronal est à l'œuvre. Certaines caisses AVS accumulent ainsi de nombreuses tâches et se développent comme des structures administratives de vaste envergure. L'activisme de la caisse de la Fédération romande des syndicats patronaux, celle de la SSE ou celle du Basler Volkswirtschaftsbund reflètent en fait la volonté de ces différentes associations patronales d'étendre leur influence sur une région – dans les cas romand et bâlois – et sur un secteur – en ce qui concerne la SSE. La caisse de compensation est dans ce cas l'outil entre les mains de l'association patronale pour s'imposer auprès des entreprises non organisées ou affiliées à d'autres associations patronales. Comme on l'a vu dans la section 6.6, consacrée à la concurrence entre les caisses régionales et les caisses de branches, cette tension entre deux principes rivaux d'organisation du patronat pose de nombreux problèmes dans la période précédente et demeure épineuse après-guerre. Ces problèmes mènent à l'adoption de *gentlemen's agreements* entre les caisses, les associations fondatrices et les associations faitières, comme on le verra dans la section 7.5.

L'accumulation de tâches dans les caisses AVS appelle le développement d'une remarque que j'ai déjà évoquée plus haut. Elle rejoint une affirmation de Marco Ferrari, qui suggère que la pérennité des caisses de compensation s'explique en partie par le fait qu'elles ont très vite multiplié les tâches, les différentes activités se renforçant les unes les autres et rendant la présence des caisses patronales impossible à remettre en cause (Ferrari, 1976 : 81-82 ; voir aussi Conseil fédéral, 1946 : 448). Ces renforcements mutuels sont d'autant plus importants qu'ils donnent aux acteurs qui accumulent les tâches diverses – particulièrement les très grandes caisses – la possibilité de s'exprimer sur les différents fronts (allocations familiales, AVS, mais aussi tous les autres domaines plus marginaux) avec l'autorité que leur confère leur rôle dans l'application de ces assurances. Cette possibilité est d'autant plus utile que ces domaines se situent à différentes échelles administratives : cantonale pour les allocations familiales, fédérale pour l'AVS. En outre, certaines caisses fonctionnent sous l'égide de lois (cantonales et fédérales), d'autres pour respecter des dispositions négociées dans les CCT. Les caisses d'allocations familiales sont ainsi souvent créées à la suite de la négociation d'une CCT qui, prévoyant le droit à des allocations familiales supérieures à celles établies par les lois cantonales, débouche sur la fondation d'une caisse pour égaliser la concurrence et éviter la discrimination à l'embauche des soutiens de famille. Dans ces cas, un même acteur – la caisse de compensation patronale – fonctionne alternativement au niveau de la législation fédérale en tant que caisse AVS, cantonale

⁶⁹⁰ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, «CH SWA Erwerbgses. Versicherungen», H II 116, NZZ, n° 34, 11 février 1986, «Der Basler Volkswirtschaftsbund und die erste Säule».

comme caisse d'allocation familiale, ou encore selon des régulations privées quand elle applique des tâches supplémentaires confiées par l'organisation fondatrice. En outre, la caisse agit en tant qu'acteur sur le marché du travail quand ses fonctions sont régulées par des CCT. Cette situation illustre la position des caisses à cheval entre marché du travail et politiques sociales.

L'exemple de Renaud Barde, le directeur de la Fédération romande des syndicats patronaux, montre bien cette situation. En tant que directeur de l'association patronale, il négocie avec les syndicats et crée, le cas échéant, des caisses liées à ces négociations. Il siège également, tout au long des années 1940 et 1950, dans les commissions d'experts les plus importantes pour l'activité des caisses de compensation. Il fait ainsi partie de la commission d'experts AVS, mais aussi de la commission chargée de préparer la réforme des APG au début des années 1950 et dans celle chargée de plancher sur le projet d'AI. Comment expliquer que Barde, à la tête d'une association relativement marginale, occupe une telle position ? On peut certes mentionner la volonté des autorités politiques – Conseil fédéral et administration, qui composent les commissions – d'intégrer cette force qui représente tout de même une partie importante du patronat genevois, cela afin d'éviter les oppositions. Il me semble cependant pouvoir avancer sans trop de risque que l'importance de la caisse de compensation genevoise joue un rôle dans ce choix⁶⁹¹.

La période de l'après-guerre connaît donc toujours, avec les caisses de compensation, une administration marquée par une forte dimension privatisée et fragmentée, qui donne aux politiques sociales un air d'administration de milice. En outre, les caisses de compensation sont très diverses. Dans les années 1950, en termes de cotisations, la liste des huit plus grandes caisses de compensation montre la forte hétérogénéité des caisses : on trouve d'abord l'ASM, la caisse cantonale de Zurich, la caisse des employés de la Confédération – Caisse fédérale de compensation –, la caisse de la SSE, la caisse du canton de Berne, suivent trois caisses patronales, dont deux caisses d'associations patronales régionales (la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund et celle de la Fédération romande des syndicats patronaux), ainsi qu'une autre caisse de branches, celle de l'industrie horlogère (voir aussi le tableau 19, en annexe, qui présente les plus grandes caisses patronales). Cette hétérogénéité des caisses et la segmentation qu'elle produit ne favorisent pas le contrôle de l'administration fédérale. Si les cotisations sur les salaires que les caisses collectent sont centralisées, elles ne sont que peu contrôlées par l'administration centrale et fonctionnent avec une grande autonomie administrative. Certes, les caisses appliquent le droit fédéral et se limitent à mettre en œuvre les assurances sociales. Elles sont en ce sens un simple organe d'application. Comme le note Marco Ferrari, les caisses sont, d'un point de vue juridique, des « *dépositaires indirects de l'administration étatique* ». Pour le juriste,

⁶⁹¹ Sur la Fédération et sa caisse, on peut signaler la brochure réalisée par Pierre Cormon, *Brève histoire de la Fédération des entreprises romandes, Genève*, qui contient certaines informations, p. 16-18. Elle mentionne notamment la création d'une caisse de pension par la Fédération en 1961.

elles sont si fortement liées à la Confédération qu'on peut les qualifier « *d'offices fédéraux indépendants* » (« *Träger mittelbarer Staatsverwaltung [...], die rechtliche so sehr in der Hand des Bundes liegen, dass sie als selbständige öffentliche Anstalt des Bundes zu bezeichnen sind* ») (1976 : 131). Elles sont donc, bien qu'autonomes, subordonnées au niveau juridique et très encadrées par le droit fédéral. Dans les faits cependant, leur relation à l'OFAS n'est pas uniquement marquée par le contrôle de l'Office sur les caisses, comme le laisse présager l'ordre juridique. Les paragraphes suivants permettent de se faire une idée de l'évolution du rapport entre les caisses et l'OFAS dans les années d'après-guerre.

Comme dans les périodes précédentes, les caisses continuent de retenir l'information qu'elles collectent et ne la transmettent pas à l'administration, et les patrons sont toujours aussi déterminés à empêcher une statistique des salaires qui pourrait être faite à l'aide des données récoltées par les caisses. En 1950, les organisations patronales proposent de réformer la façon dont les comptes individuels des cotisations (qui récapitulent les contributions de chaque assuré) sont effectués. L'objectif des patrons est de « *rendre bien plus difficile ou même d'empêcher l'utilisation des données figurant sur les comptes individuels à des buts de statistiques étrangers à l'assurance-vieillesse et survivants* »⁶⁹². La susceptibilité des milieux patronaux va loin en matière de divulgation des informations qui viennent à la connaissance des caisses. En août 1949, l'UCAPS se plaint du fait que la *Revue à l'intention des caisses de compensation* ait publié des chiffres sur les sommes des salaires perçues par les différentes caisses de compensation, rendant ainsi publiques des informations qui devraient selon l'association rester secrètes⁶⁹³. La réaction patronale à la publication de ces chiffres par la *Revue*, qui est éditée par l'OFAS, ainsi qu'à un autre article publié en novembre de la même année, offre une illustration de la manière dont les associations patronales font volontiers usage d'un ton menaçant dans leurs communications avec l'Office. L'UCAPS, mécontente de ces articles, menace explicitement d'entamer des démarches visant la suppression de la publication si elle ne prend pas mieux en compte le point de vue patronal dans ses pages. Le courrier, signé par Leonhard Derron et Charles Kuntschen, exige de l'Office

« que le Revue à l'intention des caisses de compensation cesse d'être utilisée abusivement puisque l'on ne connaît heureusement pas, en Suisse, d'organes de propagande administrative, et qu'il n'y en a donc pas non plus concernant l'assurance-vieillesse et invalidité. Si la Revue ne se limite pas exclusivement

⁶⁹² AUCAPS, Circulaire n° 2/50, 28 février 1950, p. 2. Dans cette affaire, les caisses patronales s'appuient sur un avis de droit du professeur Zwahlen, de l'Université de Lausanne. Ils ne parviennent cependant pas à leur fin, notamment à cause d'un avis de droit contraire à la proposition patronale du professeur Huber de Berne, critique bien connu des associations patronales.

⁶⁹³ Voir la série de documents conservés dans AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, « *Korrespondenzen und Besprechungen mit Zentralverband schw. Arbeitgeber-Organisation* » (1949-1958). Voir aussi AF, E_3340(B)_1985/102, volume 244, « *AHV ; Verbände. Arbeitgeberorganisationen, Zentralverband schweiz, Zürich.* », lettre de l'UCAPS à Arnold Saxer, directeur de l'OFAS, 25 août 1949.

au traitement de questions juridiques en lien avec l'assurance-vieillesse et invalidité, on pourrait questionner le droit de l'administration fédérale de publier cette revue et de disposer des ressources qui y sont liées. »⁶⁹⁴

Est-il nécessaire de préciser que ce fut la dernière fois que des sommes de salaires – donnant pourtant bien peu d'informations sensibles... – furent publiées dans la *Revue*? Comme le suggère cette affaire, les caisses maintiennent l'administration à distance de leurs comptes et de leur organisation. Si elles sont sous l'autorité et la surveillance de la Confédération, leurs comptes sont contrôlés par des réviseurs privés, et pas par l'administration fédérale (Ferrari, 1976: 132). À aucun moment donc, l'OFAS n'est en mesure de contrôler directement une caisse. Par ailleurs, dans différents domaines, l'Office est de fait dépendant de la bonne volonté des caisses pour obtenir des informations sur leurs pratiques via leur rapport annuel⁶⁹⁵.

Le cas des contrôles d'employeurs est également emblématique. Ainsi, comme on l'a vu, ce sont les caisses qui doivent effectuer les contrôles dans les entreprises pour vérifier si ces dernières payent bien ce qu'elles doivent sous forme de cotisations. Or, comme ces contrôles sont coûteux, les caisses rechignent à les pratiquer. Non seulement ces contrôles dérangent les entreprises et leur multiplication risque de pousser l'affilié à rechercher une caisse moins regardante, mais la découverte des éventuelles fraudes ne rapporte rien à la caisse elle-même. Les fraudes lèsent en effet l'ensemble des comptes de l'assurance, mais pas la caisse. Une application plus stricte des contrôles de la part des caisses de compensation est très difficile à obtenir pour l'OFAS, qui se heurte à l'autonomie des caisses dans ce domaine. Certes, les caisses pratiquent tout de même ces contrôles. Comme le note la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, ceux-ci amènent même chaque année au recouvrement «*d'importants paiements de cotisations arriérées*». Mais l'ampleur et le sérieux avec lequel ils sont menés échappent largement au contrôle de l'Office. Le niveau de fraude est donc impossible à établir précisément. Signe de la relative impuissance de l'OFAS dans ce domaine, l'Office ne prend connaissance du nombre et des résultats de ces contrôles que par l'intermédiaire de rapports que lui font parvenir les caisses par dizaines de milliers⁶⁹⁶.

Le principal moyen que l'OFAS a à sa disposition consiste à adresser des circulaires et directives aux caisses, qui sont contraignantes et compensent en partie le manque de contrôle direct de l'administration sur les caisses. L'autre moyen dont l'OFAS fait

⁶⁹⁴ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 244, «AHV; Verbände. Arbeitgeberorganisationen, Zentralverband schweiz, Zürich», lettre de l'UCAPS à l'OFAS, 4 novembre 1949, «Betrifft: Zeitschrift für die Ausgleichskassen». Traduit de l'allemand.

⁶⁹⁵ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 12, décembre 1960, «Le rapport annuel des caisses de compensation pour l'exercice de 1960», p. 414.

⁶⁹⁶ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 3, mai 1961, «Les contrôles d'employeurs en 1960», p. 195. La citation précédente se trouve à la page 196.

usage est la publication d'articles, qui n'ont bien sûr aucune portée légale et restent de nature incitative, dans la *Revue à l'intention des caisses de compensation*. Si les litiges se règlent devant le Tribunal fédéral des assurances sociales de Lucerne, le fonctionnement de cette structure très décentralisée passe surtout par la multiplication des instances de consultation avec les caisses et les commissions d'experts. La commission d'experts de l'AVS comporte ainsi de très nombreuses sous-commissions qui ont différents rôles : rôle consultatif, fonctions dans l'exécution ou commissions *ad hoc* (voir les catégories dans Rebmann et Mach, 2013 : 164).

Ces commissions sont peuplées par un cercle relativement restreint d'experts issus des caisses cantonales, patronales, des associations faîtières, des syndicats et des représentants de l'administration. S'y ajoutent, selon les cas, des représentants des cantons ou d'autres experts, par exemple issus d'associations de la société civile comme des associations féminines. Ce groupe d'individus qui s'opposent par ailleurs n'en a pas moins des échanges soutenus, et l'on constate une certaine circulation des acteurs entre les caisses patronales et cantonales, l'administration fédérale, cantonale, les syndicats et les associations patronales⁶⁹⁷. Il n'est ainsi pas rare d'observer des passages de l'OFAS aux caisses, des caisses à l'OFAS, des associations patronales aux caisses ou encore des administrations cantonales aux caisses cantonales et des syndicats aux caisses cantonales⁶⁹⁸.

Cette circulation ne doit cependant pas minimiser le constat d'une très grande proximité des directeurs de caisses professionnelles avec les organisations patronales, tout comme celle des caisses cantonales avec l'administration des différents cantons. Les liens entre associations patronales et caisses de compensation professionnelles sont très serrés, ne serait-ce que parce que les directeurs de caisses doivent leur nomination à l'association patronale elle-même. Ces liens perdurent largement après le passage des APG à l'AVS, même si les caisses sont désormais juridiquement indépendantes des associations. En témoigne l'exemple d'Emil Dürig, influent directeur de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund, qui commence sa carrière comme secrétaire patronal du Gewerbeverband Basel-Stadt⁶⁹⁹. Du côté des caisses cantonales, on peut documenter au moins un cas de transfert des syndicats aux caisses cantonales avec l'exemple de Max Greiner, directeur de la caisse cantonale de Zurich en 1947. Avant de diriger la plus grande caisse cantonale, Greiner représente la faîtière des associations d'employés, la Fédération des sociétés suisses d'employés, dans les commissions d'experts qui planifient

⁶⁹⁷ L'étroitesse de cet espace social est également illustrée par des liens familiaux. Pour donner un exemple, Hans Studer, le directeur de la caisse des banques, n'est autre que le fils de Josef Studer, qui dirige l'administration de la centrale de compensation à Genève entre 1940 et 1962. Voir AUSAM, Vorstand 13 avril 1956, p. 7.

⁶⁹⁸ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 1, janvier 1948, «Nouvelles concernant le personnel», p. 42.

⁶⁹⁹ Schweizerisches Wirtschaftsarchiv, «CH SWA Erwerbgses. Versicherungen», H II 116, notamment la *Balsler Zeitung*, n° 53, du 23 février 1978.

la mise en place de l'AVS entre 1944 et 1946. L'expérience qu'il acquiert dans ces commissions n'est sans doute pas étrangère à son engagement en tant que directeur de la caisse de compensation. Cette trajectoire n'est pas non plus sans rapport avec le fait que Greiner se trouve être un opposant politique remarqué des caisses de compensation patronales⁷⁰⁰.

Dans la période de l'après-guerre, les caisses de compensation font mieux que de conserver leur place au cœur de l'État social. Elles étendent leurs activités aux APG et à l'AI. De plus, elles se voient confier une multitude de tâches supplémentaires par les associations patronales. Celles-ci parviennent en outre à maintenir une situation dans laquelle les caisses sont capables de tenir l'OFAS à distance respectable, s'assurant que l'administration ne dispose que d'une possibilité réduite d'intervention. Cela dit, il convient de ne pas perdre de vue que les caisses d'associations ne sont pas seules. Comment évolue, au cours de la période, la concurrence entre caisses patronales et caisses publiques ? La section 7.3 se penchera sur cette question à partir de l'exemple des frais de gestion collectés par les caisses. Avant d'aborder ce point, il convient d'examiner l'évolution des caisses d'allocations familiales, dont on a vu dans le tableau 8 qu'elles constituent une facette essentielle du développement des tâches supplémentaires des caisses de compensation patronales.

7.2. GARDER LE CONTRÔLE DE LA POLITIQUE FAMILIALE : LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Les caisses de compensation d'allocations familiales avaient été utilisées, au cours de la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre de la politique salariale des associations patronales. L'ASM crée, en 1941, la première caisse de compensation nationale pour mieux maîtriser la politique salariale de ses membres. Les cantons – Vaud en 1943, puis Genève et d'autres – avaient promulgué les premières lois cantonales, qui avaient poussé à la création de caisses de compensation d'allocations familiales par les associations patronales de ces cantons. En 1945, on estimait ainsi le nombre de caisses d'allocations familiales patronales à 193 (Zünd, 1955 : 53). En 1949, à en croire la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, le nombre de caisses nationales était de quatorze⁷⁰¹ (ces caisses sont présentées dans le tableau 20, en annexe).

On a vu dans la section 6.2 que dès 1945, un nouvel article de la Constitution fédérale autorise la Confédération à légiférer dans le domaine de la politique familiale (Studer, 1997). L'article visait notamment à favoriser la création de caisses de compensation familiales par les cantons et les associations. Restait cependant à donner

⁷⁰⁰ Voir sa tribune dans la *NZZ* du 12 mai 1957.

⁷⁰¹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 6, juin 1949, «Les caisses de compensation pour allocations familiales des associations professionnelles suisses», p. 220-222.

à cet article constitutionnel une application dans la loi, ce qui, comme on le verra plus loin, n'a pas été possible avant les années 2000. En l'absence de législation fédérale, deux types de caisses se développent : les caisses régionales et les caisses suisses⁷⁰². Les premières sont fondées pour satisfaire aux exigences des lois cantonales. Vaud déclare le premier, en 1943, l'affiliation obligatoire à une caisse de compensation pour allocation familiale. En 1955, neuf cantons l'avaient imité (Genève en 1944, Fribourg, Neuchâtel et Lucerne en 1945, le Valais en 1950, Saint-Gall en 1953, le Tessin en 1954 et Obwald en 1955)⁷⁰³. En 1960, dix-sept cantons avaient rendu l'affiliation obligatoire (Zurich, Uri et Schwyz en 1958, Soleure et Glaris en 1959, Thurgovie en 1960 et Berne en 1961)⁷⁰⁴.

Même si elles diffèrent assez largement, ces lois prévoient en général que tout employeur actif dans le canton a l'obligation de s'affilier à une caisse de compensation. Il peut le faire à une caisse professionnelle ou, à défaut, auprès d'une caisse publique créée par le canton. Les prescriptions précises, tant en termes d'organisation qu'en matière de prestations et de financement, varient énormément d'un canton à l'autre. Elles prévoient des indemnités à partir du premier, deuxième ou troisième enfant, définissent – ou pas – des allocations de naissance et varient fortement du point de vue de la hauteur des indemnités. Les contributions sont en général fixées en pourcentage des salaires, allant jusqu'à 7% en Valais, mais se situant le plus souvent entre 1 et 3%⁷⁰⁵. Elles sont, dans l'immense majorité des cas, exclusivement à la charge des patrons. Favorisant ce développement régional, de très nombreuses CCT ainsi que des règlements d'entreprises prévoient des allocations familiales et poussent à la création de caisses d'allocations familiales additionnelles.

La période de l'après-guerre, influencée par ce double mouvement régional et au niveau des branches, voit la multiplication des caisses d'allocations familiales, où composantes fédéralistes (lois cantonales) et professionnelles (CCT) se croisent pour donner naissance à un système d'allocations hétérogène et décentralisé à l'extrême. Donner une estimation chiffrée précise de ces caisses est une tâche difficile. La loi vaudoise reconnaît les entreprises de plus de cent employés comme une caisse en soi. Faut-il les comptabiliser ? Une même caisse qui opère la compensation dans vingt-six cantons est parfois considérée comme vingt-six entités, la compensation s'opérant dans chaque canton selon des règles un peu différentes,

⁷⁰² Le domaine des allocations familiales aux paysans est particulier. Les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne sont introduites en 1944. Elles sont financées par le fonds de compensation à la suite d'un arrêté du Conseil fédéral bénéficiant des pleins pouvoirs. Ces allocations sont ensuite incorporées dans une loi en 1952 puis étendues à tous les paysans en 1962. Elles peuvent être décrites comme une concession politique aux milieux paysans suite à une demande de l'USP. Voir à ce sujet la discussion qu'y consacre le Vorort: AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 17 avril 1944, p. 6-11. Sur les allocations aux paysans de montagne, voir SOMMER (1978 : 245-246).

⁷⁰³ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 1^{er} juin 1959, p. 13.

⁷⁰⁴ AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 168, 21 mai 1959, p. 14.

⁷⁰⁵ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 1^{er} juin 1959, p. 14.

et parfois comme une seule caisse⁷⁰⁶. Si l'on compte toutes les caisses actives dans tous les cantons, on arrive à un ordre de grandeur d'environ deux cents caisses dès 1945, ce montant total passant à environ six cents en 1957, pour culminer autour de huit cents en 1970, niveau qui demeure ensuite stable en 1985 et en 1995⁷⁰⁷. Ces chiffres surestiment cependant le nombre de caisses réelles, dans la mesure où certaines sont comptées autant de fois qu'un canton les reconnaît. Ces chiffres élevés expliquent en partie le grand nombre de tâches diverses en lien avec les allocations familiales, dans le tableau 8.

La mainmise totale du patronat sur les caisses familiales fait dire à Emil Fischer, en 1949, qu'elles étaient «*au service des politiques sociales des associations professionnelles*» («*in den Dienst von Verbandsmässigen sozialen Einrichtungen*») ⁷⁰⁸. Cette affirmation peut s'appliquer à la part du lion de la politique familiale du pays, puisque ces caisses en sont les pièces maîtresses. Le contrôle patronal est d'autant plus grand que les caisses familiales rejoignent les caisses AVS et forment des structures communes, comme on le voit également dans le tableau 9. Ce tableau propose une statistique nouvelle des caisses de compensation pour allocations familiales. Il montre qu'une part très importante de ces multiples «caisses théoriques» est en réalité gérée par les caisses de compensation AVS patronales. On peut différencier différents types de gestion. Les caisses AVS peuvent se voir confier l'organisation des caisses à part entière, soit nationales soit régionales, ou celle d'offices d'encaissement cantonaux qui ne font que percevoir et verser des cotisations ou des rentes pour le compte d'une autre caisse «réelle», mais dont l'administration se limite à un seul territoire cantonal. Il est difficile de savoir ce que les catégories d'«agence de caisses» et «d'office d'encaissement» recouvrent. De plus, la méthode de calcul et de présentation a changé dans les années 1990, et seuls les totaux pour les années récentes sont disponibles.

On peut cependant tirer nombre d'enseignements du tableau 9. D'abord, il relativise en partie la décentralisation des caisses d'allocations familiales. Certes, il existe des centaines de caisses, mais un grand nombre d'entre elles sont en fait organisées par la septantaine de caisses patronales de compensation AVS. On constate aussi que c'est dans les années 1950 et 1960 que la majorité des caisses d'allocations familiales ont été confiées aux caisses AVS, ce qui reflète la multiplication des lois cantonales.

⁷⁰⁶ Voir à ce sujet la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n°12, décembre 1985, «Enquête statistique sur les caisses d'allocations familiales», p. 627-632. Voir aussi SOMMER (1978 : note 3, p. 252).

⁷⁰⁷ Pour l'estimation totale du nombre de caisses : Zünd (1955 : 53) ; *La Vie économique*, n° 1 et n° 7, janvier et juillet 1945 ; Sommer (1978 : 247) ; VEILLARD Maurice, «Le Sonderfall Schweiz justifie-t-il le chaos de nos régimes d'allocations familiales?», *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 1971, p. 52-53 ; *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n°12, décembre 1985, «Enquête statistique sur les caisses d'allocations familiales», p. 628. Enfin, pour 1995, voir Office fédéral des statistiques, «Politique familiale et budget social de la Suisse», OFS, Berne, 1994, cité par Rieder (2003 : 20).

⁷⁰⁸ ASSE, «Protokolle G.V. 1947-1960», «Stenogramm der 52. Ordentlichen Generalversammlung vom 8. Mai 1949», p. 18.

Tableau 9: Les caisses de compensation d'allocations familiales gérées par les caisses AVS patronales (1949-1995)

Année	Caisses AF nationales	Caisses AF régionales	Agences de caisses/Offices d'encaissement*	Total des caisses et agences de caisses AF gérées par les caisses AVS
1953	8	102	1	111
1955	6	136	31	173
1960	6	168	125	299
1965	7	220	170	397
1970	8	216	188	412
1975	10	207	180	397
1980	12	198	196	406
1985	22	161	142	325
1990	24	164	147	335
1995				378

AF = Allocations familiales.

* Les agences d'encaissement ne sont pas des caisses à proprement parler. Elles fonctionnent uniquement comme relais pour une caisse qui n'est pas active dans un certain canton. Ce tableau a été construit à partir du « Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale » de l'année en cours. Il devient en 1960 le « Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain ». Le calcul ainsi que la présentation du rapport sur l'AVS ont changé entre 1990 et 1995, n'indiquant plus qu'un total.

Alors que le nombre de caisses de compensation d'allocations familiales gérées par les caisses AVS est déjà très élevé, il convient encore de lui ajouter des caisses patronales régionales, gérées par des associations patronales cantonales ou régionales. En 2012, sans compter les mêmes caisses à chaque fois qu'elles sont reconnues, soixante-trois autres caisses étaient organisées en dehors des caisses AVS⁷⁰⁹. Je ne dispose pas de ces chiffres pour l'ensemble de la période. Il apparaît cependant clairement que les caisses AVS, comme le montre le tableau, organisent une majorité des caisses d'allocations familiales, y compris régionales.

Dans les années 1940 et 1950, la promulgation d'une loi fédérale pour mettre en œuvre l'article constitutionnel sur la protection de la famille est mise à deux reprises sur le métier. Une première tentative a lieu à la fin des années 1940, où un projet de loi est discuté en 1947, puis une seconde fois dans la deuxième partie des années 1950. À deux reprises, les associations patronales s'allient aux courants fédéralistes – particulièrement les cantons romands, traditionnellement opposés au développement de la politique sociale fédérale (Studer, 1998 : 171) – pour faire échouer les projets fédéraux (Sommer, 1978 : 244-250). L'opposition patronale à la promulgation d'une loi fédérale ne devrait pas surprendre à la lumière des multiples exemples développés dans ce travail. L'opinion patronale était cependant moins

⁷⁰⁹ Office fédéral des assurances sociales, Statistiques des assurances sociales suisses 2014, p. 117. <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00420/01372/index.html?lang=fr> (consulté le 26 octobre 2016).

défavorable à une législation fédérale en 1947 que dans les années 1950. En effet, dans les années 1940, une loi-cadre, qui aurait facilité le travail des caisses nationales, n'était pas forcément vue d'un mauvais œil⁷¹⁰. Charles Kuntschen, responsable de ce domaine à l'UCAPS depuis les années 1920, exagère donc un peu lorsqu'il affirme, en 1959: «*L'Union centrale s'est toujours opposée à une loi fédérale de même qu'à la surcompensation et au subventionnement.*»⁷¹¹ Mais il est vrai que le patronat n'était prêt à accepter qu'une loi très minimale. Les patrons refusaient en effet qu'une loi fédérale puisse fixer des minima aux montants des allocations, car cela aurait représenté une (petite) socialisation de la fixation des salaires, ce qui était exclu pour des raisons politiques⁷¹². Très vite, la défense des caisses patronales d'allocations familiales devient aussi un enjeu pour les patrons. En 1954, le secrétaire de l'USAM, Manfred Fink, estimait ainsi que la promulgation d'une loi fédérale présentait le risque de faire perdre aux patrons la maîtrise des caisses de compensation familiales et risquait d'ouvrir la voie à une étatisation du système⁷¹³.

Pour défendre leur indépendance dans la fixation des salaires et leur mainmise sur les caisses d'allocations familiales, les patrons mettent en place des commissions internes aux associations patronales. L'UCAPS et l'USAM convoquent des réunions des caisses d'allocations familiales chaque fois qu'une législation nationale menace d'être édictée, entre 1943 et 1947 (voir la section 6.2), comme à partir de 1955⁷¹⁴, et utilisent leur position acquise avec leurs caisses pour influencer les processus politiques. Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, le «soutien à la famille» sous forme d'allocations familiales versées au «chef» de famille s'était imposé à partir de l'entre-deux-guerres aux dépens d'autres conceptions de cette aide, notamment celle défendue par les associations féministes, qui prônaient un soutien sous forme d'assurance-maternité (Studer, 1997). Dans l'après-guerre, le développement du partenariat social et la conclusion de CCT ont conforté ces choix. L'ensemble des syndicats, bastions masculins, est désormais favorable au développement de ces allocations familiales (Zünd, 1955: 32). Obtenir de telles allocations constituait la preuve des bénéfices que pouvaient amener les syndicats à leurs membres masculins sous forme du «*salaire de chef de famille*» (Boillat *et al.*, 2006: 184) et venait ainsi renforcer leur place dans la société et dans la famille. La disposition patronale à apporter un correctif au principe strict du «salaire au rendement», ainsi que la préférence syndicale pour le développement de CCT plutôt que de lois (Trampusch, 2010) firent le reste pour aboutir à une situation dans laquelle, d'après un rapport

⁷¹⁰ ASSE, V.9.1.5 «AHV 1944/1946 (Protokolle), «Protokoll der 1. Sitzung der internen Expertenkommission der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Begutachtung des Volksbegehrens auf Umwandlung der Lohn- und Verdienstauegleichskassen in Alters- und Hinterbliebenenversicherungskassen», 29 février 1944, p. 15.

⁷¹¹ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 23 et 24 septembre 1958, p. 19. Le Vorort a les mêmes positions que l'UCAPS. Voir AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 1^{er} juin 1959, p. 17-19. Traduit de l'allemand.

⁷¹² AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 169, 30 septembre 1959, p. 18.

⁷¹³ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 26 février 1954, p. 14.

⁷¹⁴ ASSE, V.3.1.1 «Familienausgleichskasse SBV (Exposés etc.)».

de l'UCAPS, la quasi-totalité des quelque 1 500 CCT conclues en Suisse vers 1956 incluait le versement d'allocations familiales⁷¹⁵.

Est-ce à dire que les patrons avaient renoncé au principe du « salaire au rendement » ? Certainement pas. Comme le note un rapport de l'UCAPS adressé, en 1956, au conseiller fédéral catholique conservateur Philippe Etter, le fer de lance des projets de législation sur la famille : « *Les salaires et les allocations familiales, en tant que charges pour les employeurs mais également comme éléments de revenu pour les employés, ne doivent pas être séparés mais doivent, au contraire, constituer un tout.* »⁷¹⁶ Si l'UCAPS s'oppose à la promulgation d'une loi fédérale, explique la missive, c'est à la fois pour garantir l'autonomie patronale dans la fixation du salaire et pour protéger les caisses patronales. Le patronat reconnaît certes le bien-fondé d'une correction au pur salaire au rendement à travers la prise en compte des charges familiales. Il demeure cependant opposé à une loi fédérale, car

*« le principe de la fixation individuelle des allocations familiales serait compromis par la loi et l'obligation engendrée par elle. L'importance des allocations familiales risquerait de compromettre le salaire au rendement et de retirer aux employeurs la possibilité de faire preuve de responsabilité sociale en prenant en considération la situation familiale dans la fixation des salaires »*⁷¹⁷.

Outre cette opposition patronale, un autre élément important contribuant à empêcher la promulgation d'une loi fédérale était la difficulté d'organiser une surcompensation entre les cantons et les caisses privées : cela aurait débouché sur un contrôle accru des caisses privées et sur des transferts financiers entre cantons à plus ou moins forte démographie, ce qui rendait le projet politiquement explosif (Sommer, 1978 : 247-248). Les patrons partagent le refus absolu de la surcompensation entre les caisses. Une loi fédérale aurait impliqué une homogénéisation des pratiques, voire une compensation entre les différents secteurs et les différentes régions. Si certains secteurs comme la construction (qui emploie beaucoup de pères de famille) ou certaines régions (le Valais, qui compte plus d'enfants que le reste de la Suisse) étaient favorables à une surcompensation des allocations familiales, la majorité s'y opposait pour éviter une telle centralisation⁷¹⁸.

La question du contrôle des caisses d'allocations familiales joue un rôle très important pour les associations patronales. Ainsi, si, comme on l'a vu, les cotisations aux caisses d'allocations familiales sont exclusivement patronales, c'est parce que

⁷¹⁵ AfZ, « Wf-Dokumentation : Teil 1 », 1.3.4.5. « Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen », 1957-1958, rapport de l'UCAPS au conseiller fédéral Philippe Etter du 23 janvier 1957, « Betrifft Bundesgesetz über die Ausrichtung von Familienzulagen », p. 6.

⁷¹⁶ AfZ, « Wf-Dokumentation : Teil 1 »..., p. 12. Traduit de l'allemand.

⁷¹⁷ AfZ, « Wf-Dokumentation : Teil 1 »..., p. 2. Traduit de l'allemand.

⁷¹⁸ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 26 février 1954, p. 14.

les patrons refusent des cotisations paritaires aux caisses et préfèrent payer l'entier des cotisations eux-mêmes. Ce financement patronal a l'avantage de montrer leur «*générosité*»⁷¹⁹ et peut donc être à l'origine de conséquences bénéfiques pour l'image des patrons. Plus fondamentalement, Leonhard Derron explique face au Vorstand de l'UCAPS :

*«Bien que, théoriquement, les coûts devaient reposer pour moitié sur les employeurs et pour moitié sur les travailleurs, des raisons pratiques parlent en faveur d'un financement unilatéral par les employeurs. De cette manière, la gestion paritaire des caisses de compensation et l'ingérence étatique peuvent être évitées.»*⁷²⁰

Garder la mainmise sur les caisses et maintenir les syndicats et l'État à distance de l'administration des caisses patronales d'allocations familiales est donc un motif important du financement exclusivement patronal des caisses familiales. Cela illustre le fait que le seul argument financier n'emporte pas toujours la décision. De plus, si les patrons sont contre une législation fédérale, ils sont cependant préparés à se servir de leurs caisses de compensation pour l'influencer si elle devait se concrétiser. Au cas où le refus net d'une loi ne serait politiquement plus tenable, Derron suggère que l'Union centrale se tienne prête à proposer que l'on confie la mise en œuvre de l'éventuelle loi aux caisses de compensation AVS, ceci dans le but d'éviter une solution centralisée et de maintenir une certaine influence des employeurs⁷²¹. Les patrons sont donc parfaitement préparés à toute éventualité.

Ce développement selon des logiques cantonales limite les possibilités de suivre une politique patronale centralisée au niveau suisse. En effet, quand l'UCAPS débat d'une éventuelle loi fédérale en septembre 1959, les membres sont plus ou moins d'accord sur l'idée que l'unification des allocations au niveau fédéral aurait été possible en 1945, mais ils estiment que, depuis, les salaires ont tellement divergé selon les régions qu'il ne serait pas bon d'unifier les allocations familiales au niveau national⁷²². On voit ici se dessiner une grande différence avec la période de la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle les associations tenaient à une politique salariale centralisée. Les traces de cette époque sont néanmoins visibles dans la présence d'une série de grandes caisses suisses créées par les principales associations patronales, que présentent le tableau 20, en annexe et le tableau 9, plus haut. La date de fondation de la majorité des caisses nationales (tableau 20) montre qu'elles sont un produit de la guerre. Sur la quinzaine de caisses privées d'associations s'étendant sur l'ensemble du pays au milieu des années 1950, toutes avaient été créées avant 1947. Les caisses privées nationales

⁷¹⁹ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 23 et 24 septembre 1958, p. 17.

⁷²⁰ AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 149, 12 mai 1953, p. 8. Traduit de l'allemand.

⁷²¹ AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 149, 12 mai 1953, p. 10.

⁷²² AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 169, 30 septembre 1959, p. 18.

prélevaient, en 1956, soit entre 1 et 2 % des salaires, soit des sommes fixes par heure ou par employé, et elles versaient des allocations pour enfant entre 10 et 20 francs suisses par mois, ainsi que des allocations de naissance ou de ménage⁷²³. Le changement de contexte depuis la Seconde Guerre mondiale était tel que l'ASM et l'association patronale des brasseurs, qui avaient été les premières à créer des caisses d'envergure nationale, dissolvent leurs caisses d'allocations familiales à la fin des années 1940.

L'ASM évoque, pour justifier cette dissolution, la trop grande diversité des allocations au niveau cantonal, ainsi que la diminution de l'importance des allocations familiales pour le maintien d'une certaine unité dans la politique salariale de l'association après la fin de la guerre⁷²⁴. Il faut en effet noter qu'en 1949, au moment où l'ASM décide de dissoudre sa caisse, l'existence de nombreuses lois cantonales complique le fonctionnement d'une caisse s'étendant sur l'ensemble du territoire, alors qu'aucune loi cantonale n'était en vigueur en 1941, quand l'association créait sa caisse. En outre, la caisse de l'ASM ne regroupait plus, à la fin des années 1940, la totalité des firmes membres. Une partie d'entre elles avaient en effet dû, pour satisfaire aux législations cantonales auxquelles elles étaient soumises, s'affilier à des caisses ayant leur siège dans leur canton (c'était le cas à Genève et à Neuchâtel). Enfin, l'augmentation des montants des allocations entre 1941 et 1949 impliquait qu'à la fin de la décennie, seulement 1/5^e environ des allocations familiales que devaient payer les entreprises de l'ASM étaient encore couvertes par la caisse – le reste était distribué par les firmes sans compensation –, ce qui rendait difficile à justifier les dépenses administratives liées à son existence. En plus de ces problèmes, cette dissolution marque le fait que l'association ne juge, à ce moment, plus nécessaire de disposer de ce moyen pour influencer la politique salariale de ses membres. On a vu que l'ASM avait voulu par ce biais disposer d'un moyen de payer des « allocations de guerre » (« *Kriegs-Kinderzulagen* »)⁷²⁵ de façon homogène au cours de la guerre. En 1949, l'association n'a plus besoin de cette caisse, car elle contrôle mieux les salaires de ses membres, notamment suite au développement des négociations collectives avec la FOMH.

Cela dit, malgré la dissolution de la caisse, l'ASM émet tout de même de nouvelles directives (datées du 6 décembre 1949) qui fixent des maxima aux allocations autorisées dans l'association tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions dues aux lois cantonales. L'ASM continue donc de régler jusque dans les détails les conditions du versement d'allocations familiales par ses membres,

⁷²³ Revue à l'intention des caisses de compensation, n° 7/8, juillet-août 1956, « Caisses de compensation pour allocations familiales des associations professionnelles suisses (état au 1^{er} mars 1956) », p. 284-286.

⁷²⁴ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1948-1949, lettre aux membres du 30 septembre 1949, « Antrag auf Auflösung der Familienzulagen-Ausgleichskasse », p. 1-2.

⁷²⁵ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1948-1949, lettre aux membres du 30 septembre 1949, « Antrag auf Auflösung der Familienzulagen-Ausgleichskasse », p. 1. Les informations données dans ce paragraphe proviennent de différents documents conservés dans ce carton.

mais plus par le biais d'une caisse de compensation⁷²⁶. Revenons à présent aux caisses AVS.

7.3. FINANCER L'ADMINISTRATION PRIVÉE DE L'ÉTAT SOCIAL : LES FRAIS DE GESTION

Les caisses de compensation prélèvent des cotisations qui sont dues au fonctionnement des assurances sociales prévues par la loi. Depuis l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939, qui donnait naissance aux caisses APG, elles prélèvent, en plus de ces cotisations, des frais de gestion pour financer l'activité de la caisse elle-même. Depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, une ordonnance du Département fédéral de l'économie fixe un taux maximum à ces cotisations : de 1950 à 1969, 5 % des cotisations. En dessous de cette limite, les caisses sont libres de fixer le niveau de leurs frais de gestion.

Ces frais sont payés par chaque affilié – entreprise ou indépendant – en pourcentage des cotisations versées. Les frais de gestion sont la seule somme due aux caisses de compensation qui n'est pas fixée par la loi, mais par la caisse. Dans un contexte où les entreprises peuvent choisir la caisse à laquelle elles veulent adhérer, la hauteur de ces frais, dans la mesure où elle est directement payée de la poche de l'entreprise, joue un rôle décisif dans la concurrence entre les caisses. Comme je l'ai déjà mentionné, la loi sur l'AVS stipule que les affiliés s'assurent auprès d'une caisse patronale s'ils sont membres d'une association fondatrice (d'une caisse) et s'affilient à une caisse cantonale s'ils ne le sont pas. De plus, la loi prévoit que, s'il est membre de deux associations ayant créé une caisse – par exemple une association de branches et une association régionale –, l'affilié peut librement choisir sa caisse. On a vu dans la section 6.6 que cette liberté de choix avait été obtenue à la suite des pressions exercées par les associations locales. Pour un patron tenu d'affilier son entreprise, la hauteur des frais de gestion joue un rôle important dans le choix de la caisse et donc de l'association avec laquelle il entrera en relation.

J'ai présenté dans le chapitre 2 les différences structurelles entre les caisses patronales et les caisses cantonales. J'y ai souligné que les premières comptent moins de membres et encaissent plus de cotisations que les secondes. En 1960, la cotisation moyenne par affilié à une caisse patronale était ainsi de 4 328 francs, alors qu'elle ne se montait qu'à 777 francs dans les caisses cantonales (Ferrari, 1976: 212). Les caisses patronales, particulièrement celles industrielles, génèrent moins de travail administratif et peuvent se permettre de fixer des niveaux de frais de gestion inférieurs à ceux des caisses cantonales. De plus, alors même que les caisses patronales reçoivent plus de cotisations, elles versent moins de rentes. En 1959, pour

⁷²⁶ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», Zirkulare aller Mitglieder 10.3, 1948-1949, lettre aux membres du 30 septembre 1949, «Bestimmungen über die Ausrichtung von Kinderzulagen für Arbeiter», en annexe à un courrier aux membres du 8 décembre 1949.

100 francs de cotisations, les caisses cantonales versaient en moyenne des rentes à hauteur de 191 francs, alors que les caisses patronales versaient 42 francs⁷²⁷. La situation est la même dans le cadre de l'AI, où les caisses cantonales paient une part beaucoup plus élevée de rentes. On peut dire globalement qu'elles rassemblent les « mauvais risques », soit les entreprises plus petites, moins homogènes, qui impliquent plus de travail pour la caisse. Les caisses privées regroupent, quant à elles, les « bons risques », soit les entreprises plus grandes, qui impliquent moins de travail pour la caisse tout en amenant une somme élevée de cotisations et donc de frais de gestion (fixés selon la somme des *cotisations* et pas des *rentes*). Les caisses cantonales accomplissent en outre toute une série de tâches que les caisses privées n'effectuent pas, comme le versement d'allocations familiales dans l'agriculture, le contrôle de l'affiliation de toutes les entreprises sur leur territoire cantonal ainsi que l'affiliation des personnes sans activité lucrative. Si, en petit comité, les patrons reconnaissent que les caisses cantonales ont des frais plus importants pour des raisons structurelles⁷²⁸, le discours public qu'ils tiennent sur ces caisses est tout autre, stigmatisant le soi-disant « étatismisme » et le manque d'efficacité des caisses publiques cantonales.

Résultat de cette situation, en 1960, les frais de gestion étaient de 4,2% des cotisations dans les caisses cantonales, contre 2,1% dans les caisses patronales. On peut se reporter aux tableaux 3, 4 et 17, aux pages 37 et 44 et 443, qui permettent de comparer la situation de chacun des groupes de caisses du point de vue des frais de gestion. Cette simple comparaison se trouve au cœur d'une polémique intense entre les deux types de caisses. En effet, il est beaucoup moins cher pour une entreprise de s'assurer auprès d'une caisse professionnelle. Cette différence constitue une incitation à adhérer à la caisse. Or, comme l'affiliation à la caisse est directement liée à l'affiliation à l'association depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, il s'agit d'une incitation à adhérer aux associations patronales fondatrices. Cette différence dans les frais de gestion, comme on l'a vu, n'est pas nouvelle, puisqu'elle existait déjà dans le système des APG (voir tableau 3).

Dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en place de l'AVS, l'OFAS envisage d'améliorer l'organisation des frais de gestion, pour éviter que ne se reproduisent les problèmes qui avaient perturbé le fonctionnement des APG en engendrant de nombreux changements de caisses de patrons à la recherche de frais de gestion aussi faibles que possible. Dans le but de limiter les différences entre les caisses, l'OFAS envisage notamment de toutes les subventionner, y compris les caisses patronales. Dans la mesure où l'octroi de subventions ne pouvait être prévu sans un certain contrôle des dépenses des caisses, la question du subventionnement était étroitement liée à celle de l'indépendance des caisses

⁷²⁷ Ces chiffres sont issus de la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 9, septembre 1960, « Le compte annuel 1959 des caisses de compensation », p. 301. À l'intérieur des caisses professionnelles elles-mêmes, l'écart est également énorme, allant, toujours pour 100 francs de cotisations, de 14 à 124 francs.

⁷²⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort 17 avril 1944, p. 6-11.

patronales vis-à-vis de l'administration. Fin 1946, l'OFAS envoie une circulaire aux caisses de compensation APG pour leur demander des renseignements précis sur la structure de leurs frais de gestion⁷²⁹. Dans un premier temps, nombre de caisses de compensation se sont exécutées. Le secrétariat des caisses patronales (que j'ai présenté dans la section 6.1), présidé par Otto Steinmann, a ensuite recommandé aux caisses de ne pas répondre au questionnaire. Cette intervention de Steinmann a provoqué de très fortes tensions entre Peter Binswanger, responsable de cette question à l'OFAS, et le secrétariat des caisses patronales, soutenu par l'UCAPS et l'USAM. Après avoir appris que le secrétariat des caisses patronales avait envoyé deux courriers à ses membres pour leur demander de ne pas obéir aux directives de l'Office, Binswanger écrit à Steinmann qu'«une telle démarche ne devrait pas seulement être considérée comme une incitation volontaire au non-respect d'une exigence officielle, mais aussi comme une façon d'agir déloyale au plus haut point, qui aura forcément des conséquences»⁷³⁰. Dans un autre courrier, Binswanger constate que nombre de caisses étaient prêtes à collaborer, mais que Steinmann et le secrétariat des caisses freinent ces bonnes volontés. Binswanger estime ainsi que la volonté à collaborer dans l'intérêt de la création de l'AVS existe au niveau des caisses de compensation individuelles, mais pas à celui de la direction du secrétariat des caisses⁷³¹.

Ce refus patronal de communiquer la structure des frais de gestion des caisses renvoie à l'action farouche que les associations patronales organisent pour défendre leur «indépendance», qui constitue le réel enjeu au-delà des frais de gestion. Comme l'explique le secrétaire de l'UCAPS, Albert Hauser, en 1950, «la question du contrôle des frais de gestion a une signification fondamentale pour les caisses de compensation patronales. Il en va de l'autonomie des caisses pour décider du fonctionnement de leur appareil administratif»⁷³².

Une telle position n'est bien entendu tenable que si les caisses patronales sont capables d'assurer l'application de l'AVS en ne dépassant pas des frais équivalents à 5 % des cotisations de leurs membres. Or, en 1948-1949, toute une série de caisses des arts et métiers, petites et ayant une structure défavorable – beaucoup de petites

⁷²⁹ Le questionnaire visait à établir la structure précise des coûts de chaque caisse, dont ceux du contrôle des employeurs, de la comptabilité, des sommations aux affiliés, des autres tâches comme la gestion d'allocations familiales et nombreux autres postes détaillés. Voir AF, E_3340B_1985/102, volume 43, «AHV; Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten. Kreisschreiben vom 6.11.1946 und Antworten».

⁷³⁰ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, «AHV; Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten. Kreisschreiben vom 6.11.1946 und Antworten», lettre de Binswanger à Walter Hoby (secrétaire de la Zentralstelle), 21 novembre 1946. Traduit de l'allemand.

⁷³¹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, «AHV; Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten. Kreisschreiben vom 6.11.1946 und Antworten», lettre de Peter Binswanger à la Zentralstelle der Verbandsausgleichskassen, 21 décembre 1946.

⁷³² AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, «Korrespondenzen und Besprechungen mit Zentralverband schw. Arbeitgeber-Organisation» (1949-1958), lettre de l'UCAPS à l'OFAS, 22 novembre 1950, p. 4. Traduit de l'allemand.

entreprises et d'indépendants s'acquittant de faibles sommes de cotisations –, n'y parviennent pas et le fonds central de compensation est contraint de subventionner leur fonctionnement. Certes, depuis 1941, les caisses patronales comme les caisses cantonales recevaient des subsides – par nombre d'entreprises contrôlées et proportionnels au nombre d'affiliés – conçus pour limiter les différences structurelles entre les caisses (Attinger, 1946: 106). Le message du Conseil fédéral sur l'AVS de 1946 contenait aussi l'idée de compensation des frais de gestion entre caisses privées et publiques. Lors de la discussion de la loi AVS, le Parlement a cependant rejeté cette compensation, au nom de l'indépendance et de la diversité des caisses. La loi ouvre néanmoins la voie au versement de subsides aux caisses à partir du fonds de compensation AVS. L'ordonnance d'application prévoyait que la Confédération mettrait en place une clé de répartition rationnelle des subsides du fonds. L'objectif de l'OFAS consistait à faire en sorte que les frais des affiliés aux caisses publiques ne soient pas trop défavorables et que les frais de gestion ne constituent pas un motif de désorganisation de l'assurance⁷³³.

Avec le passage à l'AVS, les subsides du fonds central sont maintenus, mais réorganisés progressivement jusqu'en 1952 sous la forme de prestations aux caisses pour couvrir les frais occasionnés par les tâches extérieures à l'AVS, soit les APG et les allocations familiales aux paysans de montagne dès 1952⁷³⁴. Ces prestations doivent être différenciées des subsides que recevaient encore certaines caisses patronales en 1948 et en 1949. En 1948, vingt-huit caisses patronales enregistraient des déficits et douze recevaient ces subsides supplémentaires du fonds de compensation⁷³⁵. Ce fait posait problème aux représentants patronaux, qui firent leur possible pour dissoudre les caisses impossibles à rentabiliser et donc condamnées à fonctionner avec l'aide de la Confédération.

Ce problème concerne principalement l'USAM. Les douze caisses qui recevaient des subsides étaient en effet toutes issues des arts et métiers. Comme l'explique Paul Gysler, président de l'USAM, aux présidents des caisses, la situation est intenable pour les patrons :

« Si les caisses de compensation patronales, c'est-à-dire des représentants indirects de l'économie, qui dénoncent en permanence la bureaucratie, présentent de telles demandes [de subsides], cela reviendrait à reconnaître qu'elles sont incapables

⁷³³ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 14 décembre 1950, p. 5.

⁷³⁴ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 11, novembre 1956, « Le régime des allocations pour perte de salaire et de gain durant l'après-guerre », p. 377-378. Voir aussi le « Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale », 1950, p. 23 ; AF, E_3340(B)_1985/102, volume 124, « Rapport sur les contributions des affiliés aux frais d'administration dans l'AVS », rédigé par Peter Binswanger, sans date (estimation 1954).

⁷³⁵ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, « AHV, Verwaltungskosten. Allgemeines, 1949-1967 », « Die Deckung der Verwaltungskosten der Ausgleichskassen », Conférence de Peter Binswanger devant l'Ausschuss des caisses de compensation cantonales, 12 janvier 1950, p. 1.

de mettre en œuvre l'AVS avec les frais de gestion qu'elles collectent, ce qui serait perçu et interprété par le public comme par les autorités comme un signe d'incompétence et serait en conséquence l'objet d'une récupération politique.»⁷³⁶

Le danger politique qu'identifie Gysler concerne notamment le risque de voir la gestion des caisses confiées aux associations patronales être publiquement attaquée et dénoncée comme inefficace. Gysler craint tout particulièrement que la gestion patronale des caisses de compensation puisse apparaître moins bonne que la gestion syndicale des caisses d'assurance-chômage. De plus, le subventionnement chronique risquerait de très sérieusement remettre en cause les vellétés d'indépendance des caisses patronales. Face à ce danger, l'USAM propose une série de remèdes qui visent à éliminer ces problèmes structurels en rationalisant le travail des caisses, notamment par des fusions, ce qui débouche sur la disparition de quatre caisses entre 1949 et 1950 et explique la légère diminution du nombre de caisses à cette date.

Comme je le notais plus haut, la question du subventionnement des caisses de compensation était liée à celle du contrôle des caisses patronales par l'administration. En 1949, quarante et une caisses sur septante-neuf communiquaient à l'OFAS des informations précises sur leurs frais de gestion, notamment dans leur rapport annuel. Il s'agissait d'informations concernant le personnel, les dépenses de bureau, les amendes, la révision et les contrôles, ainsi que les coûts des agences régionales. Après la dissolution des caisses patronales les plus déficitaires, les représentants patronaux obtiennent une nouvelle forme de rétribution des prestations extérieures à l'AVS pour assurer que les caisses patronales n'aient plus besoin de subventions. Comme l'explique le directeur de l'UCAPS, Leonhard Derron, il s'agissait d'attribuer ces prestations non sous forme de subventions – qu'il qualifie de «*honte*» («*Odium*») pour une caisse patronale –, mais sous celle d'un droit à une indemnisation pour les tâches qu'elles assurent et qui sont sans lien avec l'AVS⁷³⁷. À partir de 1950, plus aucune caisse professionnelle ne reçoit de subsides du fonds de compensation autre que la «*rétribution*» pour les tâches extérieures à l'AVS, comme la mise en œuvre des APG et différentes tâches des caisses⁷³⁸. Cette date marque donc une rupture à partir de laquelle l'UCAPS et les associations patronales s'entendent sur une défense énergique des caisses pour limiter les «*intrusions*» de l'État⁷³⁹. Comme le note Emil Fischer, le directeur de la SSE, en mai 1950, devant le comité de sa caisse de compensation, «*l'acceptation des deniers fédéraux implique automatiquement un droit de regard ou même d'immixtion dans le compte des frais*

⁷³⁶ ASSE, V.9.2.8 «*A.H.V. Durchführung*», «*Protokoll der Sitzung des schweizerischen Gewerbeverbandes und der gewerblichen AHV-Verbandsausgleichskassen*», 4 août 1949, p. 4. Dans le même registre, voir aussi AUSAM, «*Diverse Protokolle 1953*», «*Protokoll der Sitzung vom 8. Dezember 1952 der Präsidenten der AHV-Kassen und der Gründerverbände*». Traduit de l'allemand.

⁷³⁷ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 14 décembre 1950, p. 5.

⁷³⁸ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 124, «*Rapport sur les contributions des affiliés aux frais d'administration dans l'AVS*», rédigé par Peter Binswanger, sans date (estimation 1954).

⁷³⁹ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 14 décembre 1950, p. 7.

de gestion de notre caisse»⁷⁴⁰, raison pour laquelle la caisse de la SSE renonce aux subsides du fonds.

En vertu de la fin du subventionnement, à partir de 1950, les caisses de compensation patronales décident de refuser désormais de communiquer des informations précises à l'administration sur l'utilisation de leurs frais de gestion (Ferrari, 1976: 185)⁷⁴¹, ce qui donne à nouveau lieu à une vive polémique entre l'OFAS et les associations patronales⁷⁴². Dès cette date, seules les caisses cantonales reçoivent des subsides du fonds. L'OFAS considérait que la récolte d'informations sur l'emploi des frais de gestion des caisses de compensation était tout de même nécessaire pour vérifier l'application de la prescription législative stipulant que les frais d'administration prélevés par les caisses ne devaient en aucun cas être destinés à autre chose qu'à l'administration de l'AVS⁷⁴³. L'Office estimait ainsi qu'il était de son devoir de pouvoir informer le Parlement et le Conseil fédéral sur la répartition et l'utilisation des frais de gestion des caisses⁷⁴⁴.

La résistance des patrons est cependant telle qu'ils parviennent à empêcher l'Office de vérifier l'application de cette prescription légale. L'Office n'a donc, depuis cette date, qu'un contrôle très théorique sur ce qui est fait des sommes récoltées à titre de frais de gestion par les caisses de compensation. Ce changement de pratique des caisses – d'une certaine collaboration vers une attitude plus offensive – est le résultat d'une action politique coordonnée par l'UCAPS⁷⁴⁵ au sein de la Geschäftsführer-Konferenz ainsi qu'une action collective des caisses dans l'ACCP (l'association des caisses patronales, voir la section suivante). Une circulaire de l'UCAPS de novembre 1950 indique ainsi que le fait de transmettre à l'Office des informations sur les frais de gestion est «*en contradiction avec le principe de l'autonomie des caisses*»⁷⁴⁶. L'Union centrale obtient que seuls les réviseurs privés des caisses de compensation soient mis au courant de l'utilisation faite par les associations patronales des frais de gestion, mais pas l'OFAS. Sur ce point, il est intéressant de noter que

⁷⁴⁰ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 16 mai 1950 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 10.

⁷⁴¹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 9, septembre 1960, «Le compte annuel 1959 des caisses de compensation», p. 303.

⁷⁴² AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, «Korrespondenzen und Besprechungen mit Zentralverband schw. Arbeitgeber-Organisation» (1949-1958), «Besprechung vom 12. Juni 1950».

⁷⁴³ Il s'agit de l'article 69, alinéa 3, de la loi sur l'AVS. Voir AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, «Alters- und Hinterlassenversicherung Abklärung von Vorfällen. Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959», lettre de Peter Binswanger à l'UCAPS «Alters- und Hinterlassenversicherung. Verwaltungskosten», 11 février 1950.

⁷⁴⁴ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, «Korrespondenzen und Besprechungen mit Zentralverband schw. Arbeitgeber-Organisation» (1949-1958), «Kontrolle der Verwaltungskosten der verbandsausgleichskassen», 22 novembre 1950, p. 4.

⁷⁴⁵ L'USAM, si elle tient un rôle secondaire dans cette affaire, participe cependant comme en témoigne la polémique qui oppose Paul Gysler, président de l'USAM, au directeur de l'OFAS Arnold Saxer en 1949 au sujet des frais de gestion. AF, E_3340(B)_1985/102, volume 116, «AHV; Verwaltungskosten. Allgemeines 1947-1968», lettre d'Arnold Saxer à Paul Gysler du 28 juin 1949.

⁷⁴⁶ AUCAPS, Circulaire n° 27/50, 28 novembre 1950.

parmi les délégués que l'UCAPS envoie pour négocier ces dispositions, figure en compagnie de Leonhard Derron Paul Renggli, qui n'est autre que l'ancien directeur de l'OFIAMT jusqu'en 1938, désormais membre du Vorstand de l'UCAPS. L'Union centrale s'engage cependant à donner quelques renseignements statistiques généraux, mais seulement par le biais de l'ACCP.

Cette totale indépendance de fait dans le domaine des frais de gestion ne va pas sans poser problème. Ferrari (1976: 185-186) note ainsi que l'OFAS n'a aucun moyen de contrôler l'utilisation des frais de gestion, légalement exclusivement destinés à la mise en œuvre de l'AVS. Le juriste laisse clairement entendre que des abus sont commis par les caisses. Pour lui, les caisses ont été un moyen de financer diverses dépenses des associations patronales – en personnel, en matériel ou en immeubles – grâce aux frais de gestion récoltés lors la mise en œuvre des assurances sociales par leur caisse, tout cela sans que les membres ne puissent s'y opposer (1976: 186). Si certaines situations d'abus peuvent être documentées – on peut citer au moins un détournement des frais de gestion au profit de l'association, dans les cas des caisses des patrons bernois et de celle des producteurs de tabac en 1949⁷⁴⁷ –, peu de traces documentaires sont parvenues jusqu'à nous. Il convient cependant d'insister sur le fait que l'existence des frais de gestion assure une très grande indépendance aux caisses privées vis-à-vis de l'administration, ce qui les différencie des caisses d'assurance-chômage par exemple.

L'OFAS n'est pas le seul acteur qui s'active autour des frais de gestion. Les caisses cantonales ne restent pas inactives et tentent d'améliorer leur position relative vis-à-vis des caisses patronales. Comme on l'a déjà évoqué, elles s'organisent sur une base collective en 1941 au sein de la Conférence des caisses de compensation cantonales⁷⁴⁸. R.W. Joss, le directeur de la caisse du canton de Zurich, président de l'association des caisses cantonales de compensation jusqu'en 1947, proposait ainsi en 1945 déjà un système de compensation centrale des frais de gestion qui aurait mis fin aux différences entre les caisses⁷⁴⁹. Les caisses cantonales proposent à d'autres occasions de financer le travail des caisses par le fonds central de compensation et d'abolir la perception des frais de gestion⁷⁵⁰. Alors que le financement par les frais

⁷⁴⁷ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, « Korrespondenzen und Besprechungen mit Zentralverband schw. Arbeitgeber-Organisation » (1949-1958), « Aktennotiz betr. Ausgleichskassen Tabak und Berner Arbeitgeber », 4 octobre 1949.

⁷⁴⁸ AF, E_27_1000/721, volume 1049, « Protokolle der Ausschuss-Sitzungen der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen 1941-1945 », Procès-verbal du 14 mars 1941.

⁷⁴⁹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Alters- und Hinterlassenenversicherung Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959 », « Skizzierung eines Verwaltungskosten-Ausgleichssystems ».

⁷⁵⁰ ASSE, V.9.5.2 « AK SBV Kassenvorstand », « Procès-verbal de la séance du 13 novembre 1959 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs », p. 4. En l'occurrence, il s'agit d'une proposition de plusieurs chefs des Départements cantonaux des finances, responsables des caisses cantonales. Cette proposition a cependant été faite de manière régulière par les caisses cantonales depuis leur fondation en 1940. On en trouve déjà trace dans le numéro d'octobre 1941 de *Die Eidgenössische Lohn- und Verdienstersatzordnung*, ancêtre de la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, dans un article intitulé « Der Ausgleich der Verwaltungskosten », p. 241.

de gestion favorise la compétitivité des caisses patronales, un financement par l'intermédiaire du fonds de compensation aurait pour effet de niveler la concurrence entre les caisses, au profit des caisses cantonales.

Une série d'interventions parlementaires sont également déposées au sujet des frais de gestion. Au Conseil national, on peut citer la motion du socialiste Hermann Kurz en décembre 1949, le postulat du conservateur Vinzenz Winiker en 1950, la petite question du PAB Rudolf Gnägi en 1954, ou encore la petite question du conservateur Moritz Kämpfen en 1957. On peut dire que ces différentes interventions visent dans l'ensemble à renforcer la position relative des caisses cantonales, notamment en augmentant leur subventionnement⁷⁵¹. Ce point de vue est partagé par la motion du conseiller national PAB Rudolf Gnägi, acceptée par le Conseil national en 1958⁷⁵². Outre les interventions parlementaires, diverses démarches issues des cantons visent également à améliorer la compétitivité des caisses cantonales. On peut citer l'exemple de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, des finances et de l'économie publique, qui critique vertement, en 1954, l'inégalité que doivent subir les cantons par rapport aux frais de gestion⁷⁵³. En 1958, les directeurs cantonaux demandent officiellement que ces frais soient payés par le fonds de compensation ou, à défaut, qu'une contribution minimale de 2% soit prélevée, pour obliger les caisses industrielles et bancaires à fixer leurs frais de gestion à un niveau plus élevé⁷⁵⁴. Ces démarches ont d'autant plus de portée que des milieux politiquement influents les soutiennent, notamment les agriculteurs, qui, affiliés aux caisses cantonales, ont intérêt à ce que les frais de ces caisses soient diminués. La même remarque peut être faite pour les administrations communales, contraintes de payer des frais de gestion importants aux caisses cantonales.

Malgré la force de ces revendications issues des cantons, des milieux paysans ou encore des administrations cantonales, les frais de gestion ne font jamais l'objet d'une compensation, bien que le principe ait été inscrit dans la loi sur l'AVS: les patrons et les caisses patronales s'y opposent et veillent à ce que cette inégalité entre caisses cantonales et patronales, qui découle principalement des frais de gestion, perdure⁷⁵⁵. Comme le note un courrier de l'ASM, une compensation des frais

⁷⁵¹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 134, «Eidg. Kommission für die AHV Allgemeines 1947-1970». Voir «Bisherige parlamentarische Vorstösse auf dem Gebiet der Verwaltungskosten».

⁷⁵² Procès-verbaux de l'Assemblée fédérale, CN 10, séance du 10.12.1958, volume 35, cahier 14, p. 418-423.

⁷⁵³ En allemand: *Kantonalen Armen-Finanz- und Volkswirtschaftsdirektoren*. Cette conférence est une des instances importantes de lobbying des caisses cantonales et des cantons. Voir AF, E_3340(B)_1985/102, volume 244, «Ausschuss für AHV-Fragen der kantonalen Armen-, Finanz- und Volkswirtschaftsdirektoren». Voir aussi les déclarations du président de cette conférence, le socialiste schaffhousois Theo Wanner, dans AF, E_3340(B)_1985/102, volume 124, «AHV; Ausschuss für Verwaltungskostenfragen der eidg. AHV-Kommission», séance du 7 juillet 1954.

⁷⁵⁴ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, «Alters- und Hinterlassenversicherung Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959», procès-verbal de la séance du 15 septembre 1959, p. 4-5.

⁷⁵⁵ Sur ces démarches, voir AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117; AUCAPS, Circulaire n° 27/50, 28 novembre 1950.

de gestion avec les caisses cantonales générerait pour les caisses professionnelles «une charge extraordinairement lourde»⁷⁵⁶. Pour les caisses patronales, empêcher une centralisation des frais de gestion revient en outre à défendre leur autonomie, pour éviter que les caisses ne deviennent, selon une expression du président de la caisse de la SSE, des «satellites de l'OFAS»⁷⁵⁷. Même Heinrich Homberger, au cours d'une réunion du Vorort, signale que centraliser le financement des caisses par le biais d'un fonds de compensation «pourrait compromettre l'autonomie des caisses de compensations patronales»⁷⁵⁸.

Si un tel système favorable aux patrons a pu perdurer, c'est parce que cette question délicate a été confiée à une commission d'experts. Il s'agit d'une sous-commission spéciale de la commission AVS, l'*Ausschuss der AHV-Kommission für die Verwaltungsfragen*, qui se réunit pour la première fois en 1947 et tient ensuite seize réunions entre 1947 et 1959⁷⁵⁹. Son rôle est de régler toutes les questions qui touchent à la fixation des frais de gestion des caisses cantonales et d'associations. C'est également elle qui met en place les règles qui codifient la pratique de rétribution des caisses par le fonds central de compensation et régleme le subventionnement des caisses. De plus, elle recommande qu'un taux maximum de frais de gestion soit fixé à 5 % des cotisations. Elle est présidée par Karl Renold, directeur de l'Office cantonal argovien des assurances et conseiller national PAB, et elle comprend Leonhard Derron et Renaud Barde, parmi d'autres délégués de tous les grands groupes sociaux. Cette commission est un des lieux où le mécontentement des représentants des cantons et des caisses cantonales s'exprime, mais aussi où les défenseurs des patrons parviennent à faire valoir leurs revendications⁷⁶⁰. Cette décentralisation et ce fonctionnement sous forme de commissions d'experts sont, comme on l'a vu, particulièrement favorables aux associations patronales.

Si la question des frais de gestion est avant tout un enjeu de la concurrence entre caisses privées et caisses cantonales, elle est également très importante dans la concurrence que se livrent les caisses patronales entre elles. En effet, les frais varient énormément selon les secteurs (le tableau 18, en annexe, expose

⁷⁵⁶ AASM, «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2», 1946-1947, lettre du 17 mai 1946 du secrétariat aux membres de l'Ausschuss de l'ASM, p. 2. Traduit de l'allemand.

⁷⁵⁷ ASSE, V.9.5.2 «AK SBV Kassenvorstand», «Procès-verbal de la séance du 14 octobre 1958 du Comité paritaire de la caisse de compensation de la Société suisse des entrepreneurs», p. 4.

⁷⁵⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, 11 février 1952, p. 5. Traduit de l'allemand.

⁷⁵⁹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 125, «Ausschuss der AHV-Kommission für die Verwaltungskosten», «Dr Karl Renold (1888-1959)».

⁷⁶⁰ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 124, «AHV; Ausschuss für Verwaltungskostenfragen der eidg. AHV-Kommission», 22 février 1950, «Eingaben der Kantone an den Bundesrat und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement betreffend Verwaltungskostenzuschüsse an die kantonalen Ausgleichskassen», ainsi que le mémoire adressé par les caisses cantonales en 1950: Sitzung vom 2-3 Februar 1950, «Referate der Delegationen der konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren / der kantonalen Ausgleichskassen». Sur Renold: AF, E_3340(B)_1985/102, volume 134, «Eidg. Kommission für die AHV Allgemeines 1947-1970», «Notiz für Herrn Direktor Dr. Saxer. Betr. Alters- und Hinterlassenenversicherungskommission», 12 août 1947.

ces différences). Les caisses les plus chères prélèvent des frais de 5% des cotisations versées, soit le maximum défini en 1947, alors que les moins chères fonctionnent avec une contribution nettement inférieure à 1%. En fonction de ces frais, il est courant, tant dans les associations patronales qu'à l'OFAS, de séparer les caisses privées en quatre grands groupes : les caisses industrielles, les caisses commerciales (du tertiaire), les caisses des arts et métiers (*Gewerbliche Kassen*, en fait, les caisses dont l'association fondatrice est membre de l'USAM), et les caisses régionales. La cotisation moyenne entre ces différents types de caisses, et donc leur compétitivité, diffère fortement. En 1949, elle était de 1 680 francs dans les caisses des arts et métiers, alors qu'elle culminait à plus de 25 000 francs dans les caisses industrielles ! Les caisses régionales et commerciales occupaient des positions intermédiaires, avec des cotisations moyennes d'environ 13 000 et 10 000 francs respectivement (Ferrari, 1976 : 213-214).

Ces chiffres illustrent des différences structurelles entre ces différents types de caisses. Alors que les caisses industrielles ont affaire à un nombre relativement limité de gros employeurs, les caisses des arts et métiers voient s'affilier un grand nombre d'indépendants et de petits employeurs, ce qui occasionne beaucoup plus de travail pour la caisse. De plus, les entreprises industrielles ont du personnel commercial à leur service qui facilite grandement le travail avec les caisses (en remettant les documents voulus de la façon correcte) tandis que le contact administratif avec les indépendants ou les petits patrons, dépourvus de personnel administratif, est plus laborieux.

Ces différences structurelles entre les types de caisses provoquent aussi un certain mécontentement parmi les milieux qui se trouvent un peu à la marge du système des associations faïtières. En 1946, une missive du Genevois Renaud Barde – dont la caisse a des frais élevés – à l'OFAS proposait ainsi d'augmenter les taux des frais de gestion des caisses de la métallurgie, des banques ou de l'horlogerie au profit des plus petites caisses. Barde explique cependant qu'il fait « *cette démarche en toute indépendance par rapport aux associations professionnelles et purement à titre d'expert* » et demande « *de ne pas mentionner [son] nom à propos de cette initiative* »⁷⁶¹. Nul doute en effet que la divulgation publique de sa démarche lui aurait amené des réactions bien amères des associations faïtières. Pour garantir l'unité des caisses et éviter la multiplication de démarches telles que celle de Barde, les patrons font leur possible pour faire collaborer les différents types de caisses. Comme on va le voir dans la section suivante, c'est l'ACCP, l'association des caisses patronales, qui remplit ce rôle. Elle permet aussi aux caisses de pratiquer un lobbying « technique » qui s'affranchit parfois de la tutelle des associations patronales.

⁷⁶¹ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 43, « Alters- und Hinterlassenversicherung Abklärung von Vorfragen. Verwaltungskosten der Ausgleichskassen 1945-1959 », lettre de Renaud Barde à Peter Binswanger, 4 avril 1946.

7.4. UN LOBBY TECHNIQUE ? L'ASSOCIATION DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES

Dès la création des caisses de compensation, leurs directeurs organisent des réunions régulières pour coordonner leurs pratiques (voir la section 6.1). Jusqu'en 1947, il ne s'agit que d'une commission relativement informelle, qui se dote certes d'un secrétariat en 1942, mais ne constitue pas une association à part entière. En 1943, il s'en faut de très peu que la commission interne des caisses patronales donne naissance à une véritable association, mais Otto Steinmann s'y oppose⁷⁶². Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le vice-président de l'UCAPS conserve la haute main sur l'activité des caisses de compensation patronales, ce qui se traduit par exemple par le fait qu'il préside la commission interne des caisses patronales. Avec le passage à l'AVS, une différenciation plus nette est exigée par la loi entre associations fondatrices et caisses de compensation. Elle a pour effet de nourrir certaines divergences de vue entre les directeurs des caisses et les associations fondatrices. Dès lors, la question du contrôle des associations sur leurs caisses devient un enjeu plus délicat. L'Association des caisses de compensation professionnelles (ACCP), créée en hiver 1947, juste avant que l'AVS n'entre en vigueur, permet d'étudier ces enjeux.

L'ACCP est totalement inconnue de l'historiographie. Son invisibilité publique reflète le choix de l'association de ne pas se charger de questions « politiques », pour se concentrer sur les questions « techniques ». De manière emblématique, elle ne publie pas de rapport annuel public. Elle se concentre sur un lobbying de l'ombre, qui rappelle les pratiques décrites par Pepper Culpepper (2011) quand il parle de *quiet politics*. Elle incarne la stratégie patronale de technicisation des enjeux qui consiste à affirmer, avec une ironie révélatrice, que ce *lobby* – par définition politique – ne poursuivrait aucun objectif politique, mais uniquement « technique »⁷⁶³ ! Matthieu Leimgruber a montré l'importance des groupes de lobbying spécialisés organisés autour des pourvoyeurs de certaines politiques sociales. Il souligne notamment le rôle du Verband der Unterstützungskassen und Stiftungen für Alter und Invalidität, l'association des caisses de pensions, dans la genèse de la doctrine « des trois piliers » et la défense des caisses de pensions. Il souligne également l'importance de l'action collective des assureurs privés, comme les diverses institutions privées actives dans l'assurance-maladie qui s'étaient, elles aussi, mobilisées pour faire échouer les plans de développement d'une assurance-maladie publique au début du siècle (Leimgruber, 2008 : 77-78 ; sur l'assurance-maladie Muheim, 1998 et Kocher, 1967). On sait cependant relativement peu de choses sur ces lobbys spécialisés et « techniques ». Il vaut donc la peine de s'intéresser à l'ACCP et à ses modes d'action.

⁷⁶² La fondation d'une véritable association avait été refusée à une voix près en septembre 1943. AUSAM, « Protokolle der Kommissionen des SGV 1942-1943 », Ausschuss der Verbandsausgleichskassen, 9 septembre 1943, p. 2.

⁷⁶³ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 23/24 septembre 1958, p. 19.

L'action de l'ACCP, comme celle de la commission interne des caisses avant elle, concerne à la fois la logique d'influence des caisses et leur logique des membres, dans la mesure où cette association a pour fonction essentielle, en plus du lobbying, de faire dialoguer les différents types de caisses patronales et d'éviter que les conflits en leur sein n'affaiblissent leur position collective. Étudier cette association n'est pas une chose facile, car ses archives sont lacunaires et éparpillées dans différents fonds⁷⁶⁴. Dans les pages suivantes, je résume néanmoins ce que je suis parvenu à reconstituer du fonctionnement de cette association. Revenons tout d'abord sur sa fondation en 1947.

Pour comprendre cet événement, il convient d'abord de rappeler la stricte séparation juridique entre caisses et associations prévue par la loi sur l'AVS de décembre 1946. La fondation de l'ACCP en tant qu'association indépendante des associations faitières s'explique notamment par la nécessité juridique de séparer les caisses des associations qui les fondent. D'après le directeur de la caisse des brasseurs, Ernst Küry, qui préside l'ACCP jusqu'en 1958, le passage à l'AVS implique de séparer plus clairement les caisses et les associations. Küry explique ainsi que dans la période des APG :

*«Il arrivait très souvent que les secrétaires d'association soient également directeurs de caisses. Cette situation se modifia avec l'interdiction par l'AVS du cumul de mandats et impliqua un changement dans la position des directeurs de caisses. Déjà pour cette raison [...], une réorganisation était inévitable au moment de l'entrée en vigueur de l'AVS. Ceci était d'autant plus vrai que par ailleurs, les caisses interprofessionnelles étaient désormais considérées à égalité avec les caisses de branches.»*⁷⁶⁵

⁷⁶⁴ Aucun fonds d'archives complet de l'ACCP n'existe à ma connaissance. Le secrétariat et la présidence sont assumés par les caisses de manière tournante et les documents ont été largement dispersés. On peut cependant reconstituer des séries pratiquement complètes des procès-verbaux de réunions de 1939 (pour les réunions de la commission qui anticipe l'association) au milieu des années 1950, puis reprenant de 1958 à 1962 en croisant les archives du Vorort, de l'USAM, de la SSE, de la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund et de l'UCAPS. La dispersion des archives de l'ACCP montre que toutes les associations patronales participaient, d'une manière ou d'une autre, ainsi qu'à des périodes différentes, aux activités de coordination des caisses de compensation. On trouve des séries de documents de l'ACCP dans les dossiers suivants : AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.6.3 «Sitzungen Vereinigung der Verbandsausgleichskassen» (1947-1950); 95.8.5 «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen» (1951-1954); 491 «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen» (1958-1962), les dossiers des archives de la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund, «VVAK 1967-1972»; «VVAK 1973-1977»; «VVAK Kautionsversicherungen 1947»; «VVAK WL Kassenzugehörigkeit», «Kassen Vorstand Präsident Korrespondenz Zirkulare 1956-1963», ainsi que celles de la ASSE, notamment V.9.H.1a «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)».

⁷⁶⁵ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.2 «Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Bericht über das Jahr 1953, p. 20. Traduit de l'allemand. Binswanger explique que les caisses sont plus indépendantes des associations dans l'AVS qu'elles ne l'étaient dans les APG puisqu'elles ont une personnalité juridique et que le directeur de caisse ne peut en aucun cas être dans une relation de dépendance à l'association. De cette manière, selon Binswanger, il est moins lié aux intérêts de l'association fondatrice. AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.4.2.5 «Sitzungen Subkommission I (für die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie für die Ausgleichskassen) und Subkommission II (für die Beiträge der Selbständigerwerbenden)», Protokoll der Sitzung der Subkommission II für Beitrags- und Organisationsfragen der Alters- und Hinterlassenversicherung», 27/28 février 1947, p. 10.

Cette citation suggère également le rôle de l'ACCP pour aplanir les conflits entre les caisses. En effet, outre la séparation entre caisses et associations, Küry évoque le rôle de la reconnaissance, dans l'AVS, des caisses régionales au même titre que les caisses de branches (voir la section 6.6) dans la création de l'ACCP. Il en ressort que la mise sur pied d'égalité de ces deux types de caisses renforce le besoin de coordination interne.

Au moment de la fondation de l'ACCP, des débats très vifs ont lieu au sujet du lien que devrait entretenir la nouvelle association avec les associations patronales faïtières. En 1947, le Vorort, l'UCAPS et l'USAM reconnaissent qu'il est nécessaire de fonder une association, mais proposent de le faire à l'intérieur de l'UCAPS, ceci dans le but d'assurer la coordination entre les caisses et les associations faïtières⁷⁶⁶. C'est sans compter sur l'avis des directeurs de caisses. En effet, une assemblée des caisses de compensation patronales de juillet 1947 décide au contraire de fonder une association totalement indépendante des associations faïtières. Un comité provisoire, dans lequel ne siègent que des directeurs de caisses – pas des présidents, soit des représentants des associations elles-mêmes –, est composé. Comble de l'outrage aux associations faïtières, Renaud Barde, directeur de la Fédération romande des syndicats patronaux, association dissidente des associations faïtières bernoises et zurichoises, fait partie de ce comité provisoire!⁷⁶⁷ Les directeurs de caisses qui fondent l'ACCP veulent maximiser leur influence: l'inclusion de Barde dans leur comité s'explique en partie par l'importance de sa caisse – une des plus grandes de Suisse –, mais surtout par le fait qu'il siège dans la commission d'experts de l'AVS et dans de nombreuses autres commissions et qu'il est donc très influent⁷⁶⁸. Les directeurs de caisses estiment donc qu'il doit être inclus dans le comité de leur nouvelle association, alors que les associations faïtières jugent que Barde devrait être gardé à l'écart. Ces événements font dire à Otto Steinmann qu'on a assisté, avec la création de l'ACCP en dehors des associations faïtières, à une action qui révèle les «*tendances séparatistes des directeurs de caisses*»⁷⁶⁹. Albert Amez-Droz, le directeur de la Chambre de commerce de Neuchâtel, parle lui à ce propos de «*révolution du [sic!] palais*» de la part des directeurs de caisses⁷⁷⁰.

⁷⁶⁶ ASSE, V.9.H.1a «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)», «Konferenz der AHV-Ausgleichskassen», lettre de l'UCAPS, du Vorort et de l'USAM du 21 juillet 1947. Voir aussi les échanges à ce propos dans AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.3 «Korrespondenz zur Vereinigung der AHV-Ausgleichskassen», ainsi que le discours de Leonhard Derron dans AUCAPS, Ausschuss n° 169, 23 septembre 1947, p. 7.

⁷⁶⁷ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.3 «Korrespondenz zur Vereinigung der AHV-Ausgleichskassen», lettre du Vorort, de l'UCAPS et de l'USAM aux caisses, 8 août 1947.

⁷⁶⁸ ASSE, V.9.H.1a «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)», Vorstand ACCP, 9 janvier 1948, p. 1.

⁷⁶⁹ AUCAPS, Ausschuss n°169, 23 septembre 1947, p. 8. Traduit de l'allemand.

⁷⁷⁰ AAKVWB, «BVB Ausgleichskasse AHV», «Procès-verbal de la séance des associations interprofessionnelles fondatrices de caisses de compensation pour l'assurance-vieillesse et survivants», 17 octobre 1947, p. 5. Le directeur de la caisse de compensation de la SSE, Bébié, identifie lui aussi «*un malaise entre les directeurs de caisses et les associations faïtières*». Voir ASSE, V.9.H.1a «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)», «Betriff: Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», p. 4. Traduit de l'allemand.

Entre l'assemblée «séparatiste» de juillet et la fondation officielle de l'ACCP en décembre 1947, les directeurs de caisses font leur possible pour calmer le jeu. Barde est ainsi écarté du comité officiel de l'association qui se forme en hiver. De plus, pour apaiser les tensions, le comité de l'ACCP décide, lors de sa première réunion, d'inviter systématiquement des représentants des associations faïtières à ses séances. Après avoir été fondée, initialement contre l'avis des associations faïtières et en dehors de ces dernières, l'ACCP poursuit des démarches de réconciliation sous la forme d'un accord de partage des tâches et de coordination. Il faut noter à ce propos que, comme on l'a vu à plusieurs reprises, la capacité des milieux patronaux à homogénéiser les positions à l'interne est une des clés essentielles du succès du lobbying patronal. La division potentielle entre caisses et associations est donc très alarmante pour l'unité d'action. Dans un courrier aux associations faïtières, Ernst Küry, le président de l'ACCP, explique la nécessité de la conclusion d'un accord entre caisses et associations faïtières en soulignant qu'«*il nous faut contrer le danger de voir l'OFAS jouer les associations faïtières contre les diverses associations [de caisses] selon l'adage divide et impera*»⁷⁷¹. Il met les désaccords entre les caisses et les associations, qu'il appelle «*le manque de coordination*», sur le compte de la précipitation de la mise en place de l'AVS, et il assure les associations faïtières de sa volonté de coopérer. L'accord auquel les deux parties parviennent est signé en février 1948. Il prévoit que les questions de nature politique ou liées à la politique patronale («*Fragen allgemeinen politischer oder verbandspolitischer Natur*») sont du ressort des associations faïtières, alors que les questions techniques sont de la responsabilité de l'ACCP⁷⁷².

L'ACCP regroupe toutes les caisses professionnelles privées dès avril 1950, soit à peine plus de deux ans après sa fondation⁷⁷³. Elle joue un rôle important dans l'apaisement des conflits internes qui pourraient opposer, par exemple sur les frais de gestion, les caisses des arts et métiers, les caisses industrielles et les caisses commerciales. Elle s'échine à représenter ces trois groupes de manière équitable. L'association s'active aussi pour réguler les conflits d'affiliation entre caisses patronales, qui sont parfois féroces entre les caisses régionales et les caisses de branches. Enfin, il s'agit de faire dialoguer, dans l'association, les directeurs et les présidents de caisses, autrement dit, de réunir à la fois les caisses et les associations fondatrices. Cette tension se manifeste par la cohabitation, selon un savant dosage,

⁷⁷¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.6.3.2, «Korrespondenz und Zirkularschreiben der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», lettre de Küry aux trois associations faïtières, 13 décembre 1947, p. 4. Traduit de l'allemand.

⁷⁷² AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.2 «Korrespondenz und Zirkularschreiben der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», point 3 du «Vereinbarung zwischen Vorort des schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, Zentralverband schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, schweiz. Gewerbeverband einerseits und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen andererseits», 26 février 1948.

⁷⁷³ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.6.3.1 «Sitzungen Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Protokoll der Vorstandssitzung der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen, 12 avril 1950, p. 1.

des directeurs de caisses et des représentants des associations, dans le comité de l'ACCP.

Ces différences au sein des caisses se cristallisent autour de régions spécifiques: Bâle, Berne, la Romandie et Zurich. Se forment ainsi au sein de l'ACCP des groupes régionaux, qui se réunissent très régulièrement. Ces découpages reflètent largement les tensions présentées plus haut. Ainsi le groupe romand réunit-il des caisses locales, l'ensemble bâlois également avec la figure dominante de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund. Le groupe bernois rassemble un grand nombre de caisses des arts et métiers et le zurichois tend à rassembler les grandes caisses industrielles et commerciales⁷⁷⁴.

Si les conflits entre les groupes de caisses ne parviennent que très rarement à la connaissance du public et de l'administration, c'est que l'ACCP réussit, la plupart du temps, à les désamorcer avant qu'ils n'éclatent. L'association y parvient par le biais de la conclusion de réglementations privées prenant la forme de *gentlements' agreements* (voir la section suivante). Ce n'est cependant pas toujours possible. En 1952, sous la pression de la concurrence entre caisses régionales et caisses de branches, la caisse de l'horlogerie va jusqu'à proposer de scinder l'ACCP en deux associations: les caisses de branches d'un côté et les caisses régionales de l'autre. Pour gérer cette crise, le comité de l'ACCP met en place une commission chargée d'étudier une réorganisation de l'association⁷⁷⁵. La commission, qui inclut des représentants des différentes associations faïtières et des caisses, conclut qu'il n'est pas dans l'intérêt des caisses professionnelles de scinder l'association. Son rapport présente dans sa complexité la situation des caisses de compensation patronales:

«La forte concurrence à laquelle les caisses patronales sont exposées de la part des caisses publiques, mais aussi la tendance [...] à traiter les directeurs de caisses patronales quasiment comme des fonctionnaires d'agences de contrôle publiques; tout cela exige que le front de la représentation des intérêts des caisses patronales demeure aussi ferme que possible.»⁷⁷⁶

⁷⁷⁴ La manière dont Küry décrit le Vorstand de l'ACCP – ici en 1953 – témoigne du savant équilibre que l'association essaie d'établir entre les différents types de caisses. Il écrit: «Il y a ainsi dans le comité directeur six représentants de l'industrie et du commerce et, de même, six représentants des arts et métiers, la Société suisse des entrepreneurs, la caisse d'une profession libérale et trois représentants des caisses interprofessionnelles. Du point de vue des régions, Berne et Bâle ont chacune trois représentants, la Suisse romande en a quatre et Zurich en a sept. Douze membres sont directeurs de caisses et cinq font partie du comité directeur d'une caisse.» AfZ, IB Vorort-Archiv 95.8.5.2, «Zusammenarbeit mit der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Bericht über das Jahr 1953, p. 23. Traduit de l'allemand.

⁷⁷⁵ Elle est composée de: Manfred Fink (USAM), Emil Fischer (SSE), Hans Herold (Vorort), Leonhard Derron (UCAPS), Ernst Küry (ACCP), Pête et Piguët (caisses régionales), Wenger (ASM) et Zbinden (Bäcker- und Konditorenmeisterverbandes).

⁷⁷⁶ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.1 «Sitzungen der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Bericht der von der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen zum Studium der Frage der Neuorganisation der Vereinigung eingesetzten Spezialkommission, rédigé par Leonhard Derron, 26 octobre 1953. Traduit de l'allemand.

On voit ici se cristalliser les différentes tensions qui parcourent le monde des caisses de compensation. Le rapport souligne notamment le danger de voir les caisses et l'administration publique se rapprocher et les directeurs de caisses être progressivement assimilés à l'administration publique. Cette situation rend l'action collective des caisses d'autant plus nécessaire. Mettant en évidence de quelle manière l'action des caisses est liée à celle de l'ensemble des associations patronales, le rapport poursuit :

«La mission des associations faïtières – lutter contre l'étatisme y compris dans les domaines discutés ici – serait extraordinairement compliquée si les autorités avaient la possibilité de monter différentes associations de caisses de compensation patronales les unes contre les autres. Au vu de ce constat, les considérations régionales doivent être abandonnées, et ce malgré leur légitimité.»⁷⁷⁷

Le compromis proposé par la commission consiste, en dépit du fait qu'elle demande de mettre en suspens certaines revendications régionalistes, à donner plus de poids aux groupes des caisses romandes, région d'où la demande de scission avait émergé. Même si l'ACCP ne parvient pas à totalement éliminer ces tensions, l'existence de cette instance permet de les canaliser. L'association réussit en effet à éviter cette scission. Au-delà de son comité, c'est par l'intermédiaire de toute une architecture de réunions diverses que l'ACCP contribue à apaiser les tensions entre les caisses. L'assemblée générale de l'ACCP réunit l'ensemble du monde social qui gravite autour des caisses patronales, alors même qu'il est composé de milieux distincts par ailleurs organisés dans trois associations faïtières différentes (USAM, Vorort, UCAPS, sans compter la Fédération romande des syndicats patronaux). L'ACCP représente donc un lien privilégié entre ces milieux très différents par ailleurs. À titre d'exemple, on peut citer l'assemblée de 1952, qui voit ainsi se réunir cent vingt représentants des caisses professionnelles, ce qui témoigne de son rôle pivot pour connecter les acteurs liés à ces caisses⁷⁷⁸.

Il ne faut cependant pas sous-estimer la persistance, dans les années 1950, des tensions entre les caisses et les associations qui les fondent. L'accord de 1948 mentionné plus haut est renouvelé en 1953. La nouvelle mouture limite significativement la liberté d'action de l'ACCP, ce qui témoigne de la volonté des associations faïtières de brider l'autonomie des caisses en dehors d'elles⁷⁷⁹.

⁷⁷⁷ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.1 «Sitzungen der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen»..., Traduit de l'allemand.

⁷⁷⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.1, «Sitzungen der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Protokoll der Generalversammlung der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen, 2 mai 1952.

⁷⁷⁹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.2 «Korrespondenz und Zirkularschreiben der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», Vereinbarung zwischen Vorort des schweiz. Handels- und Industrie-Vereins, Zentralverband schweiz. Arbeitgeber-Organisationen, schweiz. Gewerbeverband (Spitzenverbände einerseits und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (Vereinigung) andererseits), 1^{er} décembre 1953.

Ce renouvellement part du mécontentement de l'USAM face aux déclarations publiques du directeur d'une caisse romande⁷⁸⁰. Suite à ces désaccords, les associations faïtières estiment que l'ACCP et les directeurs de caisses devraient se montrer plus discrets dans les questions concernant l'AVS⁷⁸¹. Jugeant que les caisses de compensation échappent à son contrôle, l'USAM convoque plusieurs assemblées des *présidents* des caisses – qui représentent l'association fondatrice – en n'invitant pas les *directeurs* de caisses. Ces assemblées s'entendent pour limiter l'autonomie des directeurs de caisses⁷⁸². La nouvelle mouture de l'accord, signé le 1^{er} décembre 1953, crée un comité chargé des relations entre les associations faïtières et l'ACCP. Celui-ci, qui se réunit pour la première fois le 5 mars 1954, est présidé par le directeur de l'UCAPS, Leonhard Derron. Le rapport annuel de l'UCAPS explique que le but de ce comité consiste à coordonner l'attitude des caisses et des associations concernant le programme que distribue l'OFAS au début de chaque année qui liste les différents projets de l'Office⁷⁸³. Cette peur de voir les directeurs de caisses prendre de la distance par rapport aux associations fondatrices se retrouve régulièrement au cours de la période, y compris après le renouvellement et le durcissement de l'accord en 1953. R. Wenger, secrétaire de l'ASM, note ainsi en 1958 que les associations patronales courent le danger de voir les caisses devenir un pouvoir autonome. Un procès-verbal de l'UCAPS présente une intervention de sa part dans les termes suivants :

*« Wenger signale le danger que les caisses deviennent un pouvoir autonome (zu einer selbständigen Macht werden). De nouvelles activités ont été peu à peu transférées aux caisses de compensation AVS (caisses de compensation familiales, caisses pour le paiement des vacances, etc.). Selon lui, les employeurs doivent eux-mêmes prendre garde de ne pas confier trop de nouvelles missions aux caisses. »*⁷⁸⁴

Lors de la même réunion, Wenger est soutenu par le secrétaire de l'UCAPS, Ernst Schwarb, qui raconte qu'au cours d'une réunion récente à laquelle il assistait, les directeurs de caisses ne s'opposaient pas assez au développement de la bureaucratie⁷⁸⁵. Cette critique est partagée par le directeur de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund, Emil Dürig. Dans un courrier qu'il fait parvenir au président

⁷⁸⁰ Le désaccord porte sur la question de la libération de cotisations des personnes âgées de plus de 65 ans aux caisses. Les directeurs s'opposent à cette mesure alors que l'USAM la soutient. Voir AUSAM, « Diverse Protokolle 1953 », « Protokoll der Sitzung vom 8. Dezember 1952 der Präsidenten der AHV-Kassen und der Gründerverbände ».

⁷⁸¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.8.5.2 « Korrespondenz und Zirkularschreiben der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen », Notiz an Herrn Dr. Homberger. Betrifft AHV; Vereinbarung mit der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen, 12 décembre 1953.

⁷⁸² AUSAM, « Diverse Protokolle 1953 », « Protokoll der Sitzung vom 24. September 1953 de Präsidenten der AHV-Kassen und der Gründerverbände ».

⁷⁸³ Rapport annuel UCAPS 1954, p. 104.

⁷⁸⁴ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 23/24 septembre 1958, p. 18. Traduit de l'allemand.

⁷⁸⁵ AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960)...

de sa caisse le 7 février 1956, il se plaint du fait que les directeurs de caisses ne s'opposent pas à l'introduction de l'AI :

«*Je décrirais l'attitude des directeurs de caisses face à cet élargissement de leur champ d'activités comme une "soumission joyeuse". [...] Il semble que la bureaucratie associative cède aux tendances à l'expansion de la même manière que l'administration publique.*»⁷⁸⁶

Dürig exprime ici la méfiance que lui inspire un éventuel rapprochement des directeurs de caisses et de l'administration. L'ACCP joue ici un rôle important pour assurer la direction politique des caisses patronales. L'association n'enregistre pas que des succès. Elle ne parvient par exemple pas à obtenir de représentant officiel dans la Commission fédérale d'experts de l'AVS. En effet, le Conseil fédéral estimait que l'ACCP devait se cantonner aux questions techniques. Ainsi, en 1947, alors que les trois associations faïtières avaient proposé les deux directeurs de caisses Ernst Kury et E. Wenzel (caisse de l'ASM) pour faire partie de la Commission fédérale de l'AVS, le Conseil fédéral avait écarté ces deux personnes en arguant qu'en tant que directeurs de caisses, leur place n'était pas dans la commission AVS, mais dans une commission technique⁷⁸⁷.

C'est donc dans la multitude de petites sous-commissions de la commission AVS, ainsi que dans les divers «groupes de travail» qui sont créés dans ce domaine que l'ACCP organise l'influence des caisses. Elle informe aussi, par l'intermédiaire de longs rapports, les représentants patronaux dans la commission d'experts de l'AVS. Comme cela avait été le cas entre 1944 et 1948, au moment de la préparation de cette assurance, de nombreuses commissions plus ou moins durables fonctionnent en permanence depuis la création de l'AVS. C'est l'ACCP qui intervient à ce niveau pour coordonner et faire peser l'avis des caisses patronales. L'ACCP intervient par exemple dans l'*Ausschuss der AHV-Kommission für die Verwaltungsfragen* qui régule les frais de gestion. Dans cette commission, c'est l'ACCP qui coordonne et mène l'opposition aux revendications cantonales de centralisation des frais de gestion, évoquées dans la section précédente⁷⁸⁸. L'ACCP est consultée et donne son avis sur toutes les circulaires à l'intention des caisses qui sont émises par l'OFAS. Elle mène donc son activité en très étroite collaboration avec l'Office et participe aux divers groupes de travail *ad hoc* ou permanents mis en place par celui-ci. L'ACCP compte des représentants

⁷⁸⁶ AAKVWB, «Kassenvorstand Präsident. Korrespondenz, Zirkulare, 1956-1963», lettre de Dürig à Max Brunner (le directeur de Sandoz AG), le 7 février 1956, p. 1. Traduit de l'allemand.

⁷⁸⁷ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 134, «Eidg. Kommission für die AHV Allgemeines 1947-1970 (542.0)», Courrier du Vorort, de l'UCAPS et de l'USAM au conseiller fédéral Stämpfli du 29 avril 1947, ainsi que «Notiz für Herrn Direktor Dr. Saxer. Betr. Alters- und Hinterlassenenversicherungskommission», 12 août 1947, p. 1.

⁷⁸⁸ AF, E_3340(B)_1985/102, volume 117, «AHV, Verwaltungskosten. Allgemeines, 1949-1967», «Bericht über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung im Jahre 1957. Verwaltungskosten und ihre Deckung», Rapport de l'ACCP à l'OFAS, 20 juillet 1959.

dans toutes les commissions « techniques » de l'OFAS: *Fachkommission für die Durchführung*, qui a pour objectif la discussion avec les caisses relative à la mise en œuvre des différentes politiques sociales, ou le *Koordinationsausschuss für die Aufklärung über die AHV*, qui organise la communication publique de l'AVS, et aussi la *Spezialkommission für die Versicherungsausweis und individuelles Konto*, la commission des rentes, celle sur la collaboration entre l'AVS et la SUVA, ou la commission des cotisations. L'ACCP intervient aussi dans les projets concernant les caisses d'allocations familiales, assurant ainsi l'unité d'action des caisses dans les différents domaines de la politique sociale.

Un autre exemple des divers groupes de travail de l'OFAS dans lesquels l'ACCP coordonne l'activité des caisses patronales est la Commission mixte de liaison entre autorités fiscales et organes de l'AVS. Elle est composée de huit représentants des caisses patronales et cantonales – quatre de chaque type –, de sept représentants des administrations fiscales cantonales et d'un représentant de l'administration fiscale fédérale. Elle est présidée par le chef de la prévoyance-vieillesse de l'OFAS. Comme on l'a déjà vu, les administrations fiscales cantonales communiquent aux caisses de compensation le montant des revenus des indépendants et celui de la fortune des personnes sans activité lucrative, pour que la caisse de compensation puisse fixer les cotisations et les rentes. En 1972, la *Revue à l'intention des caisses de compensation*, qui célèbre les vingt-cinq ans d'existence de cette commission, écrit:

*« Bien entendu, la collaboration entre ces deux organisations soulève de nombreux problèmes. La commission mixte doit résoudre ceux-ci et veiller à ce que les communications soient faites correctement. À cette tâche principale est venue s'ajouter, au cours des années, l'étude d'autres questions, importantes aussi bien pour les autorités fiscales que pour les caisses de compensation. On cherche, en effet, à harmoniser le droit fiscal et le droit de l'AVS, là où ces deux domaines se touchent. La commission mixte a fait du bon travail. C'est grâce à elle, notamment, que la collaboration entre des institutions aussi différentes que les autorités fiscales cantonales et les caisses de compensation s'opère, pratiquement, sans accroc, ce qui permet de fixer correctement les cotisations des indépendants et des non-actifs. »*⁷⁸⁹

Les associations patronales, depuis les premiers prélèvements des APG, tiennent à tout prix à éviter une fusion des appareils fiscaux avec ceux de prélèvement des cotisations AVS. C'est un des buts importants qui ont conduit à la création et au maintien des caisses de compensation. Les milieux patronaux obtiennent même que les administrations fiscales communiquent la déclaration des indépendants,

⁷⁸⁹ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 12, décembre 1972, « La commission mixte de liaison entre autorités fiscales et organes de l'AVS fête ses vingt-cinq ans », p. 667. Voir aussi les rapports annuels de l'ACCP, qui mentionnent l'activité de cette commission, et notamment AAKVWB, « VVAK 1967-1972 », Vereinigung der Verbandsaugleichskassen, Bericht über das Geschäftsjahr 1971, p. 8.

et pas l'inverse ! S'ils veulent pouvoir maintenir le degré extrême de décentralisation et de délégation de tâches publiques aux acteurs privés dont témoigne cette pratique, les milieux patronaux sont dans l'obligation d'assurer un niveau élevé de coordination, de professionnalisme et de sérieux des caisses. Faute de quoi, une prise en main publique des caisses serait inévitable. C'est dans ce cadre que l'ACCP permet une action décisive. Elle nécessite la coordination des caisses patronales en vue de l'émergence d'une position commune qui soit conforme aux intérêts patronaux tout en assurant l'application correcte des assurances sociales publiques. De tels exemples, dans lesquels l'ACCP coordonne des questions « techniques » pour assurer un standard minimal et rendre ainsi possible la mise en œuvre privée d'une tâche publique, pourraient être multipliés.

L'ACCP met au point, en fonction du programme de travail que définit chaque année l'OFAS, son propre agenda qui planifie les activités de lobbying de l'année à venir. Selon l'actualité, elle organise des groupes ou des commissions qui planchent sur des questions particulières : une réforme de l'AVS, de l'AI ou des APG se profile-t-elle ? Une commission est créée pour suivre le dossier. Ces commissions travaillent sur de nombreux dossiers – les recours des assurés, la tenue des comptes individuels, le contrôle des membres, les rentes, les relations internationales – et produisent de volumineux rapports. Les groupes mènent des recherches et fournissent du matériel statistique dont une partie est envoyée à l'OFAS, alors que le reste est utilisé à l'interne. Le comité de l'ACCP compile ensuite le travail des groupes et l'association établit des directives ou agit en direction de l'Office. Il entame aussi des démarches auprès des associations faitières, qui font ensuite usage de ces informations. L'ACCP organise également nombre de commissions internes, dont le but est d'assurer une certaine unité de l'application des politiques par les caisses. Enfin, elle organise la formation continue des directeurs et du personnel des caisses, comme l'avait fait la commission interne des caisses patronales à partir de 1940.

L'ACCP mène donc une double activité : interne pour la logique des membres et externe pour la logique d'influence⁷⁹⁰. Elle permet aux caisses patronales de s'unir contre l'administration et les caisses cantonales. Elle coordonne aussi l'activité des caisses, par exemple les différents représentants des caisses dans les commissions extraparlimentaires. L'ACCP joue également un rôle important en aidant à mettre

⁷⁹⁰ À l'instar de toutes les associations professionnelles, l'ACCP fournit également des services à ses membres, comme en témoigne le contrat collectif qu'elle leur propose pour couvrir la caution que doivent prévoir les associations fondatrices. L'article 70 de la loi sur l'AVS de 1946 rend les associations fondatrices responsables des conséquences financières d'éventuelles mauvaises applications de la loi par leur caisse et les oblige à constituer un fonds de réserve (caution) pour compenser les dommages éventuels. C'est l'ACCP qui négocie ces contrats dits « Kautions-Versicherung » pour les caisses auprès des assureurs. L'ACCP obtient pour ses membres un taux de contribution préférentiel de 0,5 pour mille de la somme de cautionnement par année garantie, alors que les non-membres (à l'époque) doivent s'acquitter d'une cotisation de 0,6 pour mille. AAKVWB, « VVAK Kautionsversicherung 1947 », lettre du 3 octobre 1947 du sous-directeur de La Winterthur à Ernst Kury, président de l'ACCP.

en place les différents *gentlemen's agreements* qui visent à l'autorégulation des caisses, comme on va le voir dans la section suivante.

7.5. RÉGULER SANS L'ÉTAT : LES *GENTLEMEN'S AGREEMENTS* ENTRE LES CAISSES DE COMPENSATION

J'ai évoqué le fait que les milieux patronaux agissent pour réguler les caisses de manière collective, dans les associations faitières, de branches, régionales et aussi par l'intermédiaire de l'ACCP. Ils le font pour deux raisons qui s'influencent l'une l'autre : pour homogénéiser et améliorer la pratique des caisses d'une part et pour éviter des interventions étatiques d'autre part. Un domaine particulièrement sensible est la concurrence entre les caisses de compensation régionale et de branches, derrière laquelle se profile la concurrence entre associations patronales. La caisse de compensation de la Fédération romande des syndicats patronaux était avant tout l'instrument par l'intermédiaire duquel l'association genevoise prévoyait d'étendre le cercle de ses membres dans toute la Suisse romande. Le Basler Volkswirtschaftsbund crée et développe un vaste réseau de caisses de compensation pour la même raison : rassembler les employeurs bâlois. Même si les sources tendent à gommer quelque peu les tensions entre associations de branches et locales, ces dernières demeurent très fortes, et le fait de croiser les archives de différentes associations patronales permet de les identifier malgré le gommage des conflits dans les sources écrites.

Comme on l'a vu, dans l'AVS, une entreprise membre de deux associations à la fois – une régionale et une nationale – peut choisir son affiliation. Cet état de fait a engendré une tension permanente entre les caisses, qui se disputent les membres. Comment empêcher que des changements de caisse trop fréquents viennent perturber l'application de l'AVS au point de provoquer une intervention publique ? Comment gérer les tensions au sein des milieux patronaux ? Comment, enfin, assurer que des milieux patronaux affiliés à des associations faitières différentes se mettent d'accord sur une pratique commune ? Les défis découlant de la mise en œuvre privée de la politique sociale publique impliquaient de développer une action collective efficace pour répondre à ces questions. Cette action collective prend notamment la forme de *gentlemen's agreements*, qui sont des accords privés qui reposent sur l'auto-organisation des milieux patronaux. Il est important de noter que de tels accords ne sont pas une particularité de ce secteur, mais représentent plutôt une pratique courante dans les milieux patronaux qui utilisent ce moyen pour prévenir l'intervention publique (Sancey, 2015). On peut dire que cette pratique relève de « l'économie de marché organisée par le secteur privé » (« *privatwirtschaftlich organisierten Marktwirtschaft* ») (Lauchenaer, 1958 : 149) caractéristique de l'économie suisse, et qui atteint son paroxysme dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale (David et Mach, 2012). Illustrant ce fonctionnement, Schnyder *et al.* montrent de quelle manière les milieux bancaires et industriels parviennent en 1961 à s'entendre sur un *gentlemen's agreement* réglant le commerce des actions industrielles

au nom de l'«*intérêt national supérieur*». Les auteurs notent que de tels accords comportaient, pour les milieux économiques, l'avantage de conserver le secret sur leur contenu concret, de prévenir des interventions étatiques, mais aussi d'éviter une politisation du domaine en question. Comme ils le notent, «*les milieux économiques craignaient une telle politisation, principalement parce que celle-ci aurait permis à la gauche d'influencer la régulation dans le domaine concerné*» (2005 : 34).

Dans le domaine des caisses de compensation, ces accords impliquent des acteurs de natures fort différentes : ils sont conclus entre les caisses, leurs associations fondatrices, leurs directeurs ou leurs présidents, les associations faïtières et les associations suisses, de branches, ainsi qu'avec l'ACCP. Des accords privés existent également dans différents pans de l'activité des caisses : conflits entre les caisses pour les affiliations, entre les différentes associations, ou entre les directeurs et les associations faïtières, mais aussi régulation de la publicité des caisses pour les membres. Leur efficacité est renforcée par le fait qu'ils sont débattus et adoptés lors de grandes réunions des directeurs de caisses dans l'ACCP, à l'occasion de séances de la *Geschäftsführer-Konferenz* de l'UCAPS, ou lors des conférences des présidents ou des directeurs des associations membres de l'USAM. Le fait que ces accords soient régulièrement renouvelés, et que les règles qu'ils contiennent soient l'objet de rappels à l'ordre réguliers de la part des associations faïtières, montre cependant que l'autodiscipline des caisses est un défi permanent.

Il semble que le premier de ces *gentlemen's agreements* dans le domaine des caisses de compensation soit conclu en juillet 1947, pour anticiper les éventuels problèmes qui pourraient se présenter dans l'AVS, où les caisses régionales allaient être autorisées à fonctionner au même niveau que les caisses de branches. Dans ce contexte, les associations faïtières, et l'UCAPS en particulier, s'attellent à désamorcer l'inévitable concurrence entre ces deux types de caisses. Une circulaire de l'UCAPS de juin 1947 illustre la démarche. Après avoir expliqué que les entreprises et les indépendants avaient le choix de leur affiliation entre caisses régionales et nationales, elle note :

«*En vue de sauvegarder les bonnes relations entre les associations professionnelles et interprofessionnelles régionales, et dans l'intérêt des associations professionnelles, la présente réglementation exige que certaines directives soient observées en ce qui concerne l'affiliation des membres d'associations aux caisses de compensation. À cet effet, l'Union centrale a obtenu de la part des représentants des associations interprofessionnelles un accord de principe en vue [d'un] projet de convention.*»⁷⁹¹

L'association faïtière invite les associations fondatrices de caisses à se soumettre à un *gentlemen's agreement* qui demande aux caisses de reconnaître leurs membres actuels

⁷⁹¹ AUCAPS, Circulaire n° 661, 28 juin 1947. Traduit de l'allemand.

comme légitimes et de ne pas se les disputer. Elle exige des associations qui créeraient de nouvelles caisses de ne pas démarcher de membres auprès d'autres caisses patronales, et incite, en cas de conflit, associations de branches et régionales à régler leurs différends «*par voie d'entente entre les associations intéressées, et en tenant compte le plus possible des vœux du membre*». Faute d'entente, c'est à l'association faïtière dont font partie les associations en question de régler le litige. L'accord se termine en stipulant que «*les violations de la présente entente doivent être communiquées sans retard à l'Union centrale des associations patronales suisses*»⁷⁹². La liste des associations signataires de cet accord comprenait, à peu près à parts égales, des membres de l'UCAPS, de l'USCI et de l'USAM. L'ACCP et les associations faïtières renouvellent cet accord à intervalles réguliers, notamment en 1950, en 1955 ou encore en 1960, en 1971 et en 1975. Si de tels accords sont nécessaires, c'est que la concurrence entre les caisses et, partant, entre les associations locales et de branches, sans même parler de celle entre caisses patronales et cantonales, n'est jamais véritablement maîtrisée. Des caisses comme celles de la Fédération romande des syndicats patronaux, celles des associations locales thurgoviennes, vaudoises ou valaisannes, ou encore la caisse saint-galloise créée au milieu des années 1950 et signalée au début de ce chapitre, acquièrent forcément des membres aux dépens des caisses de branches. En novembre 1949, le comité de l'ACCP soutient que des *gentlemen's agreements* sont nécessaires pour réguler cette concurrence et montrer que l'économie privée est capable de se réguler sans l'État. Un procès-verbal note que les caisses patronales doivent éviter une «*guerre sur deux fronts*» : interne et externe. Comme le remarque le directeur de la caisse du Basler Volkswirtschaftsbund, Emil Dürig, «*si l'on veut surmonter cette difficulté, on doit chercher une entente, faute de quoi l'Office fédéral ne serait que trop heureux si nous avions des divergences de vues. Il ne peut y avoir de conflit sur deux fronts pour les caisses patronales (Es darf für die Verbandskassen keinen 2-Fronten-Krieg geben)*»⁷⁹³.

Les dates de renouvellement de l'accord ne relèvent pas du hasard. Il s'agit des années au cours desquelles, en conformité avec la loi sur l'AVS, les entreprises ont la possibilité de changer de caisse, soit les années se terminant par 0 et 5. Les versions suivantes de l'accord prennent la forme de régulations de la publicité que font les caisses pour attirer les membres. Elles visent notamment à limiter l'usage des frais de gestion comme argument publicitaire. Une circulaire de l'ACCP de 1960, qui propose le renouvellement d'un tel accord, note :

«En 1955, à la fin de la période précédente, nous avons déploré des conflits entre caisses, résultant de la propagande de certaines d'entre elles en vue d'attirer de nouveaux membres. [...] Une telle propagande va à l'encontre de la solidarité

⁷⁹² AfZ, IB Vorort-Archiv, 95.5.6.2, «Regelungen betreffend die Mitgliedschaft bei den Ausgleichskassen für die AHV», Convention du 16 juillet 1947 ; AUCAPS, Circulaire n° 2/47, «Objet : Assurance-vieillesse et survivants», 10 juillet 1947.

⁷⁹³ ASSE, V.9.H.1a «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)», Vorstand ACCP 16 novembre 1948, p. 3. Traduit de l'allemand.

qui doit exister entre membres d'une même association et nuit à la réputation des caisses de compensation professionnelles. C'est pourquoi notre comité a décidé d'intervenir dans le but d'éviter le renouvellement de semblables difficultés.»⁷⁹⁴

L'ACCP joint à sa circulaire une lettre signée par les dirigeants des trois associations faïtières qui stipule :

«Il n'est pas bon pour le renom des caisses de compensation professionnelles d'attirer des membres des autres caisses lors de nouvelles créations et de changements qui surviennent périodiquement. L'Association des caisses de compensation professionnelles a par conséquent décidé de proposer à ses membres de ne plus faire de propagande. La plupart des associations fondatrices nous étant rattachées, nous vous suggérons de recommander instamment à votre caisse de cesser toute propagande.»⁷⁹⁵

On voit ici les différentes couches de l'action patronale se déployer : l'action spécialisée de l'ACCP et des caisses s'appuyant sur celle des associations fondatrices et des associations faïtières. Si c'est l'Union centrale qui est la principale intervenante dans ce domaine, l'USAM agit également. Elle arrête en septembre 1953 des directives visant à une collaboration plus étroite entre directeurs de caisse et associations fondatrices, estimant que les premières sont devenues trop indépendantes⁷⁹⁶.

Ces deux types d'accord, portant sur les affiliations et la publicité des caisses, ont été renouvelés jusqu'à aujourd'hui. Des démarches communes sont même entamées avec les caisses de compensation cantonales et leur association, la Conférence des caisses cantonales de compensation. En juin 1971, une réunion entre l'ACCP et cette association voit les caisses cantonales remettre en doute l'efficacité des *gentlemen's agreements*⁷⁹⁷. Les caisses cantonales, par la voix du président de la conférence F. Weiss, menacent à cette occasion d'entamer des démarches politiques – remettre sur le tapis leur proposition de faire financer les frais de gestion par le fonds central de compensation ou compromettre la huitième révision de l'AVS qui se profile en remettant en cause certaines prérogatives patronales dans le deuxième pilier – si les caisses patronales ne parviennent pas à réguler elles-mêmes les pratiques de publicité agressive que mènent certaines d'entre elles en mettant en avant leurs frais de gestion

⁷⁹⁴ AfZ, IB Vorort-Archiv, 491.3 «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», circulaire de l'ACCP à ses membres, n° 7, «Accord relatif au recrutement des membres des caisses de compensation en 1960», 10 juin 1960.

⁷⁹⁵ AfZ, IB Vorort-Archiv, 491.3 «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen», lettre des trois associations faïtières du 20 juin 1960, «Convention concernant la propagande pour attirer des membres».

⁷⁹⁶ AUSAM, «Diverse Protokolle 1953», Protokoll der Sitzung vom 24. September 1953 der Präsidenten der AHV-Kassen und der Gründerverbände. Le titre de cet accord est : «Richtlinien des Schweizerischen Gewerbeverbandes für das Verhältnis Kassenleiter-Gründerverbände».

⁷⁹⁷ AAKVWB, «VVAK WL Kassenzugehörigkeit», Protokoll der Aussprachesitzung zwischen Delegationen der Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen, 29 juin 1971.

très compétitifs. Les caisses cantonales proposent la création d'un tribunal arbitral commun, mais les caisses patronales refusent de s'associer à l'initiative⁷⁹⁸. Les démarches des caisses cantonales amènent l'OFAS à mettre sur pied une commission pour l'affiliation aux caisses. Les caisses cantonales dénoncent la publicité agressive de certaines caisses patronales, mais aussi le fait que de grandes entreprises publiques – comme Swissair ou la Haute École de commerce de Saint-Gall – soient affiliées à des caisses patronales. Elles demandent une révision législative qui mette fin au rôle supplétif des caisses cantonales et améliore ainsi leur position face aux caisses patronales. Sans surprise, les représentants patronaux s'y opposent farouchement. Pour étudier la proposition des caisses cantonales, l'OFAS met sur pied une série de réunions. L'Office y est réduit à devoir composer avec les velléités des deux types de caisses et à attendre un hypothétique accord entre caisses cantonales et patronales pour améliorer les problèmes de concurrence entre les caisses et de publicité agressive. Une réunion entre l'OFAS et les deux groupes de caisses, organisée en 1976, parvient ainsi à la conclusion suivante, révélatrice des rapports de force entre l'administration fédérale et les caisses: «*Les deux groupements de caisses acceptent de discuter en commun [...] des directives à envisager sur les problèmes relatifs à l'affiliation aux caisses. Ils soumettront à l'Office fédéral, le plus rapidement possible, le résultat de leurs discussions.*»⁷⁹⁹ Ce fonctionnement illustre la difficulté qu'a l'Office à contraindre les caisses. Cela montre qu'il doit négocier toute évolution avec les groupes de caisses. Le dernier renouvellement de ces accords dont j'ai trouvé la trace dans les archives date du 7 septembre 1988. Il est intitulé «*Caisses de compensation professionnelles/Gentlemen's agreement*», et il porte la signature des trois associations faitières. Il prévoit que

«par tous les moyens, les organisations s'efforcent d'obtenir de leurs membres qu'ils fassent preuve de retenue, quant à la forme et au fond, dans leur publicité visant à recruter des membres, sur les avantages financiers offerts par leur caisse de compensation. Elles s'abstiennent de présenter des données comparatives et de faire une publicité axée exclusivement sur les avantages financiers offerts par leur caisse. Il est, pas contre, autorisé d'attirer l'attention sur les autres tâches des caisses (par exemple allocations familiales, 2^e pilier).»⁸⁰⁰

On notera, au passage, l'interdiction qui est faite de présenter des données comparatives, ce qui montre que la volonté de discrétion des caisses est toujours aussi vivace à la fin des années 1980. Ce n'est pas non plus sans rapport avec la grande difficulté qui se présente dans la récolte de données comparatives sur les caisses

⁷⁹⁸ AAKVWB, «VVAK 1967-1972», Vereinigung der Verbandsaugleichskassen, Bericht über das Geschäftsjahr 1971, p. 7.

⁷⁹⁹ AAKVWB, «VVAK WL Kassenzugehörigkeit», Commission pour les problèmes de l'affiliation aux caisses, 17 novembre 1976, p. 14.

⁸⁰⁰ AUCAPS, «Diverse Memorabilien. Zentralverband, u.a. Statuten, Reglemente, etc.», document signé par le Vorort, l'UCAPS et l'USAM, 7 septembre 1988.

dans la période plus récente. Cette volonté de discrétion est liée à l'objectif patronal de garantir la maîtrise exclusive des associations sur ce domaine. Un courrier aux membres de l'ACCP de janvier 1961 n'estimait-il pas déjà que « *la question des frais d'administration, qui sont très variables selon la structure des caisses de compensation, ne devrait pas être portée à la connaissance du grand public* » ?⁸⁰¹

Ces accords sont-ils efficaces ? À en juger par le nombre de conflits sur les affiliations portés devant l'OFAS, qui tranche en dernière instance, oui. Ainsi, du 1^{er} janvier 1953 au 30 juin 1956, seuls quarante cas sont remontés jusqu'à l'OFAS, ce qui signifie que peu de cas ne peuvent pas être réglés par les accords internes⁸⁰². Avant cette période, la moyenne annuelle était de seize. Cela représente un litige annuel pour 57 200 affiliés. En période de fonctionnement normal du système, ces accords jouent donc bien leur rôle. Au cours des années se terminant en 0 et en 5, qui sont celles qui voient les changements d'affiliations facilités, les cas de conflits sont plus nombreux, tout en restant relativement peu fréquents⁸⁰³. Ce qui frappe donc, c'est plutôt la capacité des associations patronales à régler la concurrence qui règne entre les caisses. Même s'il est maintenu à distance, l'Office est loin d'être inactif. De nombreuses démarches sont entamées, des circulaires sont envoyées, et l'Office agit en favorisant autant que possible le bon fonctionnement des caisses de compensation. Cependant, force est de constater qu'il doit le faire en s'appuyant sur les caisses de compensation, notamment patronales, qui vendent chèrement chaque pouce de leur autonomie. Ces caisses, par leur activité de régulation collective privée impliquant les différentes associations faitières ainsi que l'ACCP, parviennent largement à prévenir toute transformation de ce système profondément décentralisé mis en place dans les années 1940.

Comme on va le voir dans la conclusion, comparé aux autres régions du « monde des caisses », c'est également la stabilité qui marque les caisses de compensation depuis 1960.

⁸⁰¹ AfZ, IB Vorort-Archiv, 491.5, « Vereinigung der Verbandsausgleichskassen », lettre du président de l'ACCP, G. Garnier, à Hans Herold, 9 janvier 1961, « Frais d'administration ».

⁸⁰² *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 10, octobre 1951, « Les décisions de l'Office fédéral des assurances sociales en matière d'affiliation », p. 357-360.

⁸⁰³ *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 6, juin 1960, « Les cotisations AVS mises en compte par les caisses de compensation en 1959 », p. 247.

8

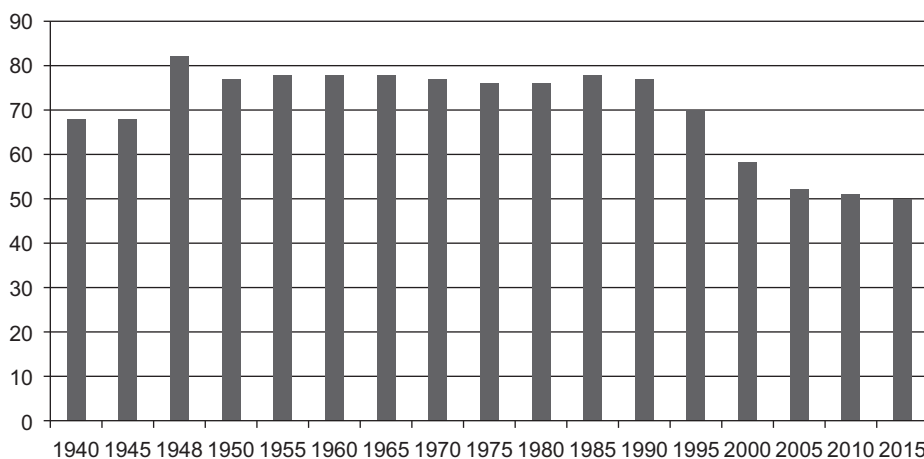
CONCLUSION : LA MAINMISE PATRONALE SUR L'ÉTAT SOCIAL

J'ai mené mes recherches jusqu'en 1960 environ, car c'est vers cette date que le rôle des caisses de compensation se stabilise au cœur des politiques de protection sociale suisses. C'est en effet à partir de cette date, qui constitue dès lors également la limite temporelle supérieure de ma recherche, que les caisses AVS se voient confier l'application de l'AI. Cela confirmait, si besoin était, les choix qui avaient été faits en 1940 (APG), puis en 1948 (AVS) : confier à ces caisses *patronales* la mise en œuvre de l'État social. Vers 1960 également, la politique familiale suisse est irrémédiablement « *aiguillée* » (Schumacher, 2009 : 139) en mains patronales par le biais des multiples caisses de compensation d'allocations familiales qui ont été fondées dans les années 1940 et 1950. En outre, des liens inextricables unissent l'appareil des caisses patronales AVS et celui des caisses d'allocations familiales, le premier gérant de fait une part importante du second. Les caisses de compensation AVS administrent également nombre d'institutions sociales créées par des CCT, montrant qu'elles étaient compatibles avec le développement du partenariat social de l'après-guerre. Enfin, les *gentlemen's agreements* qui régulent la pratique des caisses sont bien en place et sont régulièrement renouvelés tous les cinq ans. Vers 1960, le rôle des caisses de compensation patronales est fixé, et leurs activités s'étendent à toutes les dimensions de la politique de protection sociale suisse au point qu'il est devenu impensable de les en déloger.

Comment les caisses de compensation ont-elles évolué depuis cette époque ? Il ne peut être question ici de poursuivre l'étude précise et basée sur les sources, telle que présentée dans les chapitres précédents. Une comparaison rapide avec l'évolution des caisses-maladie, des caisses d'assurance-chômage, et des caisses de pensions fait cependant ressortir qu'étonnamment peu de changements semblent avoir eu lieu dans

la pratique des caisses de compensation après 1960. Au niveau comptable, les caisses de pensions, les caisses-maladie et les caisses d'assurance-chômage ont en effet connu de vastes processus de fusions et de concentrations. L'exemple des caisses-maladie le montre clairement: de plus de 1 000 en 1960, leur nombre passe à 500 en 1985, à moins de 100 en 2000, et continue à décroître jusqu'à aujourd'hui (Leimgruber, 2011a: 221). Les caisses de pensions, même si ce domaine continue d'être marqué par une forte fragmentation, a lui aussi connu un processus de concentration, qui a entraîné une claire diminution du nombre de caisses (Leimgruber, 2008: 273 et 290-291). Le nombre de caisses d'assurance-chômage passe d'un peu moins de 200 au milieu des années 1960 à 39 en 2008 (Tabin et Togni, 2013: 138; Buffat, 2011: 161). Le nombre de caisses de compensation n'a quant à lui pratiquement pas bougé jusqu'au milieu des années 1990, pour diminuer légèrement ensuite et trouver un nouvel équilibre au début des années 2000. Le graphique 7 illustre cette évolution.

Graphique 7: L'évolution du nombre de caisses APG, puis AVS (1940-2015)



Source: «Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale» de l'année en cours. Il devient en 1960 le «Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain». Pour les années 2005 et 2010, indications de Daniel Reber, collaborateur scientifique à l'OFAS, email à l'auteur du 19 décembre 2014. Pour 2015, comptage effectué par l'auteur sur le site internet du Centre d'information AVS/AI, <https://www.ahv-iv.ch/fr/Contacts/Caisses-de-compensation-professionnelles> (consulté le 2 janvier 2015).

Cette évolution reflète, entre 1960 et les années 1990, la stabilité des associations patronales. Il est assez extraordinaire de constater que les choix conduisant à la création des caisses APG, opérés dans la précipitation en hiver 1939-1940, ont été – dans les grandes lignes – maintenus jusque dans les années 1990 (voir aussi le tableau 18, en annexe). Il convient cependant de souligner que derrière la stabilité du nombre global de caisses, des changements à la marge ont lieu dans la structure

des associations fondatrices des caisses⁸⁰⁴. Régulièrement depuis les années 1960, des associations nouvelles se font reconnaître par l'OFAS comme associations fondatrices et d'autres disparaissent des listes. En 1965, quatre associations demandaient ainsi à s'associer à d'autres comme associations fondatrices de caisses de compensation déjà constituées⁸⁰⁵. En 1970, une seule nouvelle association formulait la demande d'être intégrée comme association fondatrice d'une caisse existante et une nouvelle caisse était fondée en commun par trois associations de producteurs et de commerçants de tabac⁸⁰⁶. En 1975, trois nouvelles associations demandaient leur inscription comme associations fondatrices, alors qu'une association créait une nouvelle caisse: le Kantonaler Gewerbeverband Baselland⁸⁰⁷. En 1980, aucune nouvelle caisse n'était apparue. En revanche, cinq nouvelles associations patronales se faisaient reconnaître comme associations fondatrices de caisses établies, la plupart dans la grande caisse organisée par l'USAM, la Caisse de compensation des arts et métiers suisses⁸⁰⁸. En 1985, deux nouvelles caisses étaient créées, par l'Association des cliniques privées de la Suisse et la Chambre vaudoise d'agriculture⁸⁰⁹. En 2009, l'association Swisstaffing, qui regroupe les entreprises actives dans le travail temporaire, mettait sur pied la caisse de compensation swisstempcomp⁸¹⁰. Même si elle en était la seule association fondatrice, il est intéressant de constater que Swisstaffing a confié la gestion administrative au groupe de caisses organisées par la SSE, consimo. Ce groupe se présente comme un «*centre de services actif dans le domaine des assurances sociales*», qui fournit «*des prestations dans les secteurs des caisses de compensation AVS, des caisses d'allocations familiales, de la prévoyance professionnelle et de la formation professionnelle dans toute la Suisse*»⁸¹¹. De fait, consimo ne gère que les caisses de la SSE ainsi que les deux caisses de compensation du travail temporaire: la caisse de compensation AVS swisstempcomp et la caisse d'allocations familiales swisstempfamily. On peut donc souligner que même si leur nombre reste limité, de nouvelles caisses sont fondées encore très récemment.

Le graphique 7 illustre aussi le fait qu'à partir des années 1990, diverses fusions et liquidations de caisses de compensation ont eu lieu. Cela a débouché sur une claire diminution du nombre de caisses patronales, qui passe de 77 en 1990 à 70 en 1995, pour s'établir durablement à 58 à partir de 2000. Il convient de mettre cette diminution en lien avec l'évolution des associations patronales au cours des années 1990. Les travaux d'André Mach (1999a et 1999b; Eichenberger et Mach, 2011), de Hanspeter Kriesi (2006) ainsi que de David *et al.* (2009) ont montré que les associations patronales

⁸⁰⁴ Au cours des années se terminant par un 0 ou un 5, de nouvelles caisses pouvaient être créées et de nouvelles associations fondatrices intégrées aux caisses déjà existantes.

⁸⁰⁵ Feuille fédérale, 15 juillet 1965, vol. II, n° 28, p. 541.

⁸⁰⁶ Feuille fédérale, 31 juillet 1970, vol. II, n° 30, p. 234.

⁸⁰⁷ Feuille fédérale, 21 juillet 1975, vol I, n° 28, p. 311.

⁸⁰⁸ Feuille fédérale, 18 août 1980, vol. II, n° 32, p. 1328.

⁸⁰⁹ Feuille fédérale, 6 août 1985, vol. II, n° 30, p. 699.

⁸¹⁰ <http://swisstaffing.ch/fr/services/caisse-de-compensation/> (consulté le 2 janvier 2015).

⁸¹¹ <http://www.consimo.ch/index.php?idp=1&lang=2> (consulté le 2 janvier 2015).

entrent, durant cette décennie, dans une crise profonde. À cette époque, une frange importante du patronat, la plus fortement internationalisée, rejette les compromis néocorporatistes dans lesquels les associations jouaient un rôle central et remet en cause le fonctionnement des associations patronales (Mach, 2006: 133-146). Un des effets de cette crise est le déclenchement d'un processus de fusion entre les différentes associations, qui a notamment pour objectif de limiter les coûts de la représentation patronale. Symbole de cette évolution, le secteur des machines qui, comme on l'a vu, avait été un pionnier de la représentation duale entre *trade* et *employers' associations* en fondant l'ASM en 1905, fusionne ses deux associations en 1999 pour former SWISSMEM (Kriesi, 2006). Au niveau faîtière, l'USCI, l'UCAPS et la Société pour le développement de l'économie suisse (SDES) – cette dernière est fondée en 1942 comme bras politique des associations faîtières et des banques – entament un processus visant à donner naissance à une grande association faîtière qui aurait fonctionné comme porte-parole politique, comme *trade* et comme *employers' association*. Après le retrait de l'UCAPS du projet, ses membres ayant refusé la fusion lors d'une assemblée des délégués, seules l'USCI et la SDES fusionnent et forment *economiesuisse* en 2000. Cette vague de fusions a également atteint les associations patronales de branches et favorisé un certain nombre de fusions de caisses, également motivées par la volonté générale de rationaliser et de limiter les coûts de l'appareil patronal.

Ce mouvement de rationalisation des caisses de compensation commence en 1991, avec la fusion des caisses de l'Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries et de la Fédération suisse des négociants en vin. La même année, les caisses de la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros et de l'Association des maisons suisses du commerce mondial et du commerce de transit mêlent elles aussi leur destinée. Ce mouvement se poursuit pour culminer en 2000, où cinq fusions ainsi que trois dissolutions de caisses ont lieu. L'année 2000 voit donc passer le nombre de caisses, qui avait déjà chuté de 77 en 1990 à 66 en 1999, à 58. Trois caisses sont liquidées: la Caisse de compensation de l'Union centrale de l'industrie des graisses, celle de l'industrie du papier ainsi qu'une des caisses de l'industrie textile. Quatre des cinq fusions s'expliquent par l'intégration de caisses dans PROMEA, la caisse fondée à l'origine par l'Union suisse du métal (construction métallique). De nombreuses associations fondatrices se joignent à cette association au fil du temps: cette caisse compte ainsi, en 2015, seize associations fondatrices dans des branches diverses⁸¹².

Certaines dissolutions de caisses concernent des métiers qui constituaient encore une part importante de l'économie au moment de la création des caisses APG, mais dont le déclin, au seuil du XXI^e siècle, ne justifiait plus l'existence d'une caisse. Un certain nombre d'associations patronales cessent ainsi d'exister ou se séparent

⁸¹² Voir le «Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile», entre 1990 et 2000. Pour la caisse PROMEA, voir <http://www.promea.ch/fr/caisse-de-compensation/la-caisse-de-compensation-promea/associations-fondatrices> (consulté le 2 janvier 2015).

de leur secrétariat et dissolvent leur caisse de compensation dans les années 1990. C'est le cas de la caisse de compensation de l'Association des industriels suisses de la chaussure, qui cesse son activité en 1999. L'année 2012 voit également disparaître les caisses de compensation Tabac et ALKO, fondées par les associations des producteurs et commerçants de tabac et, respectivement, d'alcool⁸¹³. Le « monde des caisses » patronales s'est donc en partie rationalisé depuis les années 1990. Il comporte moins de caisses et un certain nombre, tout en restant indépendantes sur le papier, sont gérées au sein de structures unifiées entre différentes caisses. Les créations de caisses récentes témoignent cependant du fait que les conceptions qui avaient animé cette manifestation de la *Selbstverwaltung der Wirtschaft* n'ont pas perdu tout leur attrait pour les associations et les entreprises.

Plus que le nombre, c'est le fonctionnement des caisses de compensation, et notamment leur forte indépendance vis-à-vis de l'administration fédérale, qui a perduré jusqu'à nos jours. Cela est d'autant plus extraordinaire que les autres domaines du « monde des caisses » ont tous connu des évolutions de grande ampleur de ce point de vue depuis les années 1960. L'indépendance des caisses d'assurance-chômage a été réduite à la portion congrue : elles n'ont plus de membres, les personnes ne s'y inscrivent qu'une fois au chômage, elles n'encaissent plus de cotisations – cette fonction est, depuis 1977, effectuée par les caisses de compensation –, et elles n'ont donc plus de financement indépendant. Leurs prérogatives ont été encore réduites par la création des Offices régionaux de placement en 1995, qui se chargent du contrôle et du conseil aux personnes au chômage. Jean-Pierre Tabin et Carola Togni parlent, pour décrire cette évolution, d'une « *étatisation de fait* » des caisses d'assurance-chômage (Tabin et Togni, 2013 : 169).

L'affiliation aux caisses de pensions a été rendue obligatoire avec l'ancrage législatif, dans les années 1970 et 1980, de la doctrine des « trois piliers » de la prévoyance vieillesse. Pour fonctionner dans le cadre de cette politique désormais publique, l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle en 1985 a imposé des règles plus strictes et une certaine réorganisation aux caisses de pensions. Comme seules les caisses qui avaient véritablement un caractère assurantiel correspondaient aux critères du deuxième pilier obligatoire, leur nombre est passé d'environ 15 000 à 2 200 entre 1987 et 2011. Si le domaine reste fermement entre les mains des entreprises et continue de représenter un marché intéressant pour les assureurs, cette partie du « monde des caisses » a tout de même énormément évolué depuis les années 1960 (Leimgruber, 2008 : 273).

Depuis cette date, les caisses d'assurance-maladie ont elles aussi beaucoup évolué. L'époque des mutuelles proches des syndicats est désormais révolue, et a laissé la place à un nombre limité de grands groupes d'assurances privées. Les caisses

⁸¹³ Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC n° 296, 19 décembre 2011, disponible sur le site de l'OFAS (www.bsv.admin.ch).

d'assurance-maladie ont également vu leur pratique encadrée par une loi fédérale en 1996. Cette dernière rend obligatoire l'affiliation à une caisse d'assurance-maladie, mais cette intervention publique n'a pas empêché les caisses de conserver la haute main sur les politiques de la santé. Une partie de la gauche revendique la fondation d'une caisse-maladie étatique unique qui viendrait remplacer le travail des multiples caisses privées, sans succès en votation populaire jusqu'à présent. Enfin, la SUVA a partiellement perdu son monopole sur l'application de l'assurance-accident avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-accident de 1984. Les assureurs privés ont, depuis, la possibilité d'intervenir sur ce marché, mais seulement dans les branches à faible risque d'accidents⁸¹⁴.

Qu'en est-il des caisses de compensation? Leurs règles de fonctionnement semblent avoir connu une très grande stabilité depuis l'entrée en vigueur de l'AVS en 1948. Les frais de gestion sont toujours un secret bien gardé et il est impossible d'établir un tableau comparatif actuel de ces frais dans les différentes caisses, car ni l'OFAS, instance de contrôle, ni les caisses elles-mêmes n'en disposent⁸¹⁵. Un article du magazine suisse alémanique *Beobachter*, organe d'une association de consommateurs, dénonçait ainsi en 2010 le manque de transparence des frais de gestion des caisses de compensation: «*En clair, personne ne sait ce que nous coûte vraiment l'administration de l'AVS. C'est un scandale.*»⁸¹⁶

Jusqu'aux années 2000, le refus des caisses de compensation de communiquer des données, notamment statistiques, au public, mais aussi aux autres administrations, avait abouti à un cloisonnement relativement hermétique de l'information collectée par les caisses. Il était par exemple impossible de comparer les registres de l'AVS à ceux des allocations familiales, qu'il était tout aussi impossible de comparer à ceux de l'assurance-chômage... Bref: les caisses de compensation ont continué de limiter drastiquement l'utilisation qui pouvait être faite des données qui venaient à leur connaissance. Différentes évolutions réglementaires et législatives – la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales de 2000, celle de 2004 portant sur le principe de la transparence dans l'administration, ou celle de 2005 modifiant la loi sur l'AVS – se sont conjuguées pour forcer les caisses à participer à des échanges de données avec d'autres administrations⁸¹⁷. Ce n'est ainsi que depuis le milieu des années 2000 que les caisses ont été contraintes à participer à la statistique

⁸¹⁴ Ces différentes informations par type de caisses font l'objet de présentation d'ensemble dans les articles de l'onglet «Institutions» du site: <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch> (consulté en janvier 2015). J'ai particulièrement consulté les entrées suivantes: «Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA/Suva)», «Caisses d'assurance-chômage», «Caisses-maladie» et enfin «Caisses de pensions».

⁸¹⁵ Entretien avec Michel Giriens, de l'OFAS, ainsi qu'avec Hanspeter Weber, de la caisse de compensation SWISSMEM, 13 juin 2014.

⁸¹⁶ *Schweizerische Beobachter*, «Administration: Was die AHV wirklich kostet», n° 3/2010, 4 février 2010.

⁸¹⁷ Voir la Circulaire de l'OFAS sur l'obligation de garder le secret et sur la communication des données dans le domaine de l'AVS/AI/APG/PC/AFA/AF, valable dès le 1^{er} janvier 2014, p. 8-10; les «Directives relatives au registre des APG et à l'échange de données APG (D-RegAPG)», valable à partir du 1^{er} mars 2013. Toutes disponibles sur le site de l'OFAS: <http://www.bsv.admin.ch> (consulté le 10 janvier 2015).

générale des salaires. Des motions, déposées en 2007 par la démocrate-chrétienne Kathy Riklin («Caisses de compensation de l'AVS. Mise en réseau des banques de données») et en 2008 par le socialiste Didier Berberat («Statistique de l'emploi et des salaires en collaboration avec la Centrale suisse de compensation»), toutes les deux classées, témoignent cependant du fait que l'indépendance des caisses de compensation et la profonde décentralisation administrative qu'elle implique ne sont pas de l'histoire ancienne⁸¹⁸.

L'OFAS ne semble pas, aujourd'hui, disposer de plus d'outils pour contrôler les caisses de compensation que dans les années 1950. Le cas des contrôles d'entreprises est emblématique de cette situation. Bien que la fiabilité de ces contrôles ait été remise en cause, notamment par la conseillère nationale socialiste Heidi Deneys en 1978⁸¹⁹, ou par son collègue Carlo Sommaruga en juin 2006⁸²⁰, l'Office n'a d'autre choix que de se fier à la copie du rapport que des réviseurs privés, qui effectuent les contrôles dans les caisses, lui font parvenir. Comme dans les années 1950, l'Office intervient surtout par l'intermédiaire de circulaires et ne dispose que de ressources humaines et juridiques limitées pour contrôler les caisses⁸²¹.

Il semble également que, dans la période actuelle, la multitude de petites commissions techniques que j'ai mentionnées au chapitre 7 (la commission pour l'échange fiscal, celle pour l'organisation, celle des rentes ou encore celle des prestations), composées de représentants de l'OFAS et des caisses de compensation, sont plus influentes que jamais. En parallèle, la Commission fédérale de l'AVS a quant à elle largement perdu de son influence. La situation a peu changé depuis 1948: les caisses reçoivent des informations de l'administration fiscale pour établir les rentes, sans elles-mêmes partager d'informations. Elles continuent, de plus, à développer leurs activités: d'après les estimations de Hanspeter Weber, le directeur de la caisse de SWISSMEM, environ la moitié des caisses de compensation organiseraient de nos jours une caisse de pension pour les entreprises membres de l'association. Enfin, l'Union patronale suisse (l'ancienne Union centrale) joue encore un rôle déterminant, à la fois pour coordonner ce petit monde patronal et pour relayer les revendications des caisses auprès du législateur. Tout porte donc à croire que l'activité des caisses de compensation a nettement moins évolué que celle des autres domaines du «monde des caisses».

Pour conclure, trois points importants doivent encore être traités. Il convient tout d'abord de synthétiser les principaux enseignements qui se dégagent de mon travail.

⁸¹⁸ Le texte des motions, comme la réponse du Conseil fédéral, se trouve sur le site du Parlement: <http://www.parlament.ch> (consulté le 14 janvier 2015).

⁸¹⁹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 3 octobre 1978, p. 1340. Postulat «contrôle des caisses de compensation».

⁸²⁰ «AVS/AI/APG. Des millions de francs de cotisations perdus», question de Carlo Sommaruga en juin 2006. Disponible sur le site du Parlement: <http://www.parlament.ch> (consulté le 14 janvier 2015).

⁸²¹ Entretien avec Michel Giriens, de l'OFAS (13 juin 2014).

Je soulignerai ensuite certaines des limites de cette recherche. L'identification de ces limites sera enfin l'occasion de mentionner les quelques pistes prometteuses qui s'ouvrent, à mon avis, aux recherches futures.

Ce travail a souligné l'importance des associations patronales dans l'histoire des politiques sociales en Suisse. On a vu, à travers les cas de la politique familiale pendant l'entre-deux-guerres, de la création des APG en 1939-1940 et de celle de l'AVS au milieu des années 1940, puis par le biais des développements de la politique sociale dans l'après-guerre, l'influence qu'ont eue les associations patronales dans ce domaine. J'ai montré que les caisses de compensation ont été et demeurent un outil au service de cette influence. Il m'a aussi importé de montrer comment cette *administration privée au cœur de l'État social* a fonctionné concrètement, entre unité patronale et conflits internes. Il était justifié, me semble-t-il, d'investiguer ces méandres pour mettre en évidence la volonté patronale de limiter la taille et la capacité d'action de l'administration fédérale. Il aura été utile, espérons-le, de sortir de l'ombre ce monde inconnu, pilier administratif des principales politiques sociales de la Suisse.

Il faut cependant mentionner que ni le fait de constater l'influence patronale sur les politiques publiques ni le fait de mettre en évidence la décentralisation et la privatisation des politiques sociales ne sont véritablement une découverte. Brigitte Studer, dans sa synthèse récente de l'histoire des politiques de protection sociale, soulignait ces éléments :

«Le système suisse de sécurité sociale est fragmenté au niveau institutionnel, et seulement faiblement centralisé. La Suisse est un exemple de protection sociale comme produit d'un modèle de régulation libéral-corporatiste négocié sur des dizaines d'années, un modèle empreint du principe de responsabilité individuelle et de subsidiarité. [...] Les fournisseurs privés, les formes de financement et la division des tâches jouent un rôle important en Suisse non seulement dans le domaine des assurances commerciales et d'entreprises et pour ce qui est des associations d'entraide corporatistes, mais aussi dans le domaine des assurances sociales publiques et étatiques.» (2012: 964)

La délégation de tâches publiques aux acteurs privés avait débuté avant les caisses de compensation et elle concerne bien d'autres domaines d'activité. Dans celui des politiques sociales, les caisses d'assurance-maladie, les caisses de pension ou les caisses d'assurance-chômage, de même que les multiples sociétés de secours mutuels, existaient et recevaient des subventions (ou bénéficiaient d'avantages fiscaux) bien avant que les caisses de compensation n'aient été créées. Il faut aussi relativiser l'importance des caisses dans le lobbying patronal et souligner qu'il ne s'agit que d'un des instruments à la disposition des milieux patronaux. Caisses de compensation patronales ou pas, les lettres du Vorort, de l'UCAPS ou de l'USAM avaient, et ont toujours, une influence immense sur les choix des autorités politiques

et administratives. Caisses de compensation ou pas, les associations patronales se seraient battues contre l'extension des politiques sociales et auraient sans doute obtenu de nombreuses victoires. Caisses de compensation ou pas, l'énergie et les millions déversés par les milieux patronaux en campagnes publicitaires et en lobbying parlementaire auraient de toute façon influencé le contenu et la forme des politiques sociales.

Cependant, mon travail a démontré que l'existence de ces caisses a favorisé la capacité du patronat à influencer ces développements. Il a également permis de dresser le portrait de cette administration privée qu'on connaissait mal. Outre ces éléments, mon principal apport à l'historiographie se situe encore ailleurs. J'ai, dans ce travail, fait mon possible pour mettre en lumière l'importance des caisses de compensation de deux points de vue : à la fois dans l'histoire des politiques sociales et dans celle des associations patronales. L'essentiel de ma contribution se situe dans l'analyse des *interactions* multiples entre action collective patronale, influence des politiques sociales, régulation du marché du travail, négociation avec les syndicats et interventions de l'État. Les caisses de compensation sont le fruit d'une évolution au sein du mouvement patronal. Avant d'être soutenues par l'ensemble du patronat, elles ont été initialement fondées et défendues par les *employers' associations*, ces associations spécifiquement créées pour répondre au défi lancé par le mouvement ouvrier au début du xx^e siècle (voir le chapitre 3). J'ai essayé de montrer comment ces associations qui étaient, vers 1910, «*les principales responsables de la lutte des classes*» («*hauptverantwortlich für den Klassenkampf*») (Gruner, 1988 : 816), en sont venues, au cours de la Seconde Guerre mondiale, à fonder des caisses de compensation, institutions extrêmement populaires à l'époque, que l'historien Roland Ruffieux a décrites comme une «*version militaire de la paix du travail*» (1974 : 370).

Au même titre que le fameux contrat de «*paix du travail*» signé dans la métallurgie et l'horlogerie en été 1937, les caisses de compensation APG sont le signe d'une évolution importante du mouvement patronal. Comme l'écrivait Erich Gruner (1956 : 9-11), aux besoins de chaque époque répond un type d'association patronale particulier. Au début du siècle, le patronat se confronta au mouvement ouvrier en fondant des *employers' associations*, munies de leur instrument de prédilection d'alors, la caisse de grève. Dans l'entre-deux-guerres, les leçons tirées de la grève générale de 1918, le développement des interventions de l'État sur le marché du travail ou en termes de politiques sociales publiques ont été autant d'éléments qui poussèrent ces associations à développer d'autres instruments. C'est dans ce contexte que les caisses de compensation firent leur entrée dans la panoplie patronale. Les premiers essais pour fonder des caisses de compensation furent menés en s'inspirant d'exemples français et belges, mais ils furent également alimentés par les idéologies corporatistes ou les projets de «*rationalisation*» du travail (voir le chapitre 4). À la fin des années 1930, les effets de la crise économique mondiale et des soubresauts politiques puissants – la prise de contrôle du pouvoir nazi sur l'économie fait forte impression en Suisse – se conjuguèrent pour préparer les associations patronales

à une nouvelle ère. Elles continuent de mener leur lutte pour le pouvoir sur le marché du travail, mais munies de nouveaux outils : la convention collective et la caisse de compensation. Certes, une nouvelle vague de grèves allait se produire entre 1945 et 1947, montrant que rien n'est jamais inéluctable ou définitif. Et les caisses de grèves jouèrent, au cours de cet épisode, à nouveau pleinement leur rôle. Cependant, force est de constater que le phénomène de la grève, arme de prédilection des travailleurs organisés au début du siècle, n'a plus jamais eu la même ampleur après la mise en place des caisses de compensation (voir les graphiques 1 et 2, pages 89 et 122, ainsi que le tableau 10, en annexe).

Comme un symbole de la transition entre ces époques, en septembre 1939, l'ASM vidait la moitié de sa caisse de grève (1 million de francs suisses) pour payer les soldats mobilisés sur le front. Ce geste, fortement publicisé et concédé dans le contexte de réunions très importantes entre les associations patronales et les dirigeants du Département fédéral de l'économie publique les 4 et 12 septembre 1939, allait contribuer à ce que les associations patronales imposent d'organiser elles-mêmes l'aide aux familles de militaires avec leurs propres caisses de compensation (voir le chapitre 5). Au cours de la Seconde Guerre mondiale, la pérennité du fonctionnement des caisses de compensation allait être assurée grâce au travail des militants chevronnés du patronat qu'étaient Otto Steinmann (le vice-président de l'UCAPS, salarié de cette organisation depuis 1908), Jean Cagianut (le président de la SSE, salarié de cette association depuis 1909) et August Schirmer (cheville ouvrière du patronat des arts et métiers depuis 1916 dans le canton de Saint-Gall, président salarié de l'USAM depuis 1930). Pourquoi ces militants patronaux, les plus déterminés à contrer le pouvoir des syndicats, ont-ils conçu et imposé l'organisation des caisses de compensation par les associations patronales ? Était-ce parce que, comme le notait le secrétaire de l'UCAPS Charles Kuntschen, cela aurait reflété le fait que le patronat ne serait « *certainement pas "entré à reculons" dans la voie du progrès social, mais qu'au contraire il [aurait] pratiqué délibérément une politique positive et constructive* » (1958 : 66 ; et pour une version récente de cette interprétation, Puricelli, 2004) ? Certes, l'aide à la famille et aux soldats était compatible avec les valeurs du patronat de l'époque, ce dernier étant, sous conditions, prêt à faire certains gestes sociaux (Schumacher, 2009 : 150). On pourrait également aller jusqu'à reconnaître que le contexte de 1939-1940, marqué par la « Défense nationale spirituelle », a sans doute favorisé la disponibilité patronale à franchir le pas d'un prélèvement salarial pour financer les APG et qu'un certain sentiment de solidarité imprégnait alors les milieux patronaux. On ne saurait cependant trop souligner que la création des caisses de compensation n'était rien d'autre que la continuation de l'action des militants de la cause patronale adaptée à ce nouveau contexte. Il s'agissait d'obtenir le meilleur résultat possible dans une situation difficile : la limite de la capacité des patrons à résoudre sur une base privée la question du paiement des salaires aux militaires était atteinte. L'État, renforcé par les pleins pouvoirs confiés au Conseil fédéral et le choc du déclenchement

de la Seconde Guerre mondiale, pouvait intervenir et forcer le développement d'une politique favorable aux mobilisés. Ceux qui, au sein des milieux patronaux, voulaient créer des caisses de compensation depuis l'entre-deux-guerres y perçurent l'occasion unique de s'appuyer sur la force législative de l'État pour mettre en place une nouvelle forme de *Selbstverwaltung der Wirtschaft* et fonder les caisses APG. Dans ce contexte, les caisses sont apparues comme le plus petit dénominateur commun au rassemblement d'un patronat agissant pour ses propres intérêts.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, c'est le même esprit qui agite les associations patronales. Elles auraient été prêtes, en 1941, à sacrifier leur mainmise sur les caisses de compensation si cela avait permis de détruire l'appareil des caisses d'assurance-chômage des syndicats ; elles ne sont cependant pas parvenues à leurs fins. Suivant la même logique, avant 1944, les associations patronales argumentaient contre la mise en place d'une AVS en expliquant que les caisses de compensation n'étaient pas adaptées à cette assurance. Les patrons auraient là aussi été prêts à abandonner leur contrôle sur les caisses si l'AVS avait ainsi pu être empêchée. La contingence a donc joué un rôle important dans l'histoire des caisses de compensation patronales qui aurait pu, bien des fois, prendre une autre tournure. Au moment où une AVS minimale se profile, conçue par un ministre issu des milieux patronaux – Walther Stampfli – et les assureurs privés, les associations patronales estiment le système des caisses à même de tirer le meilleur parti d'une situation délicate (voir le chapitre 6).

Le patronat est-il fort en 1939 car il parvient à imposer ses préférences sur l'organisation des APG ? Ou alors est-il faible car il ne réussit pas à empêcher que l'État intervienne par l'arrêté du 20 décembre 1939 ? L'UCAPS est-elle puissante parce qu'elle parvient à imposer ses caisses dans l'AVS ou est-elle faible car elle échoue à empêcher l'AVS d'être mise sur pied ? Ces questions sont difficiles à trancher. Susan Pedersen (1993 : 288) rappelle par ailleurs les pièges qu'ouvrent les jugements trop rapides sur la force ou la faiblesse des organisations patronales quand elle écrit que la réussite des associations patronales françaises a largement échappé aux historiens parce que celles-ci opéraient à travers des caisses d'allocations familiales, juridiquement indépendantes des associations patronales, apparemment inoffensives et politiquement neutres. Comme en France, nul doute que les caisses de compensation témoignent de la capacité des patrons helvétiques à agir pour défendre leurs intérêts. Elles leur ont en effet permis de répondre aux impératifs du moment entre logique des membres et logique d'influence. La fondation de caisses de compensation, notamment dans le fait de confier à l'appareil patronal l'application du droit public, a sans doute contribué à la professionnalisation et au développement institutionnel des associations patronales – en termes de places de travail, de capacité d'influence et en termes financiers.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, l'existence des caisses patronales donne l'occasion aux milieux patronaux de promouvoir cette administration *privée*

en lieu et place d'une administration *publique* (voir le chapitre 7). Depuis les premiers essais qui ont lieu dans l'entre-deux-guerres, les caisses de compensation ont été utilisées par les associations patronales pour répondre aux revendications syndicales, obtenir un certain contrôle sur les entreprises et, enfin, prévenir des interventions publiques. Il s'agit des trois dimensions que j'avais définies comme constituant les grands axes de l'action des *employers' associations* et les caisses sont, de ce point de vue, un outil pour «*maîtriser le marché du travail*» (Gruner, 1988: 822). Cette maîtrise s'est réalisée, selon les époques et les domaines de politique sociale, avec ou sans l'État; dans le cadre de la «*Selbsthilfe*» ou dans celui de la «*Staatshilfe*» (Gruner, 1956: 97-113). Au-delà de ces *employers' associations*, c'est tout le système des associations patronales qui, à un moment ou à un autre, a défendu et promu ces caisses. Comme on l'a vu, ce sont plutôt les associations d'industriels ou celles de la construction qui étaient les plus intéressées à disposer de cet outil sur le marché du travail. Ce sont donc elles qui défendirent les premières le principe des caisses de compensation. D'autres secteurs, notamment les banques ou les assurances, n'avaient que faire de cette institution collective. En revanche, d'autres éléments leur firent tout de même soutenir les caisses patronales, en particulier les effets des caisses de compensation sur le financement des politiques sociales. Le fait d'organiser celles-ci sur la base de caisses de compensation implique *par définition* qu'un prélèvement soit effectué sur les salaires, puisqu'une caisse compense des prélèvements sur les salaires et des allocations. Le choix de cette forme institutionnelle pour organiser les politiques sociales écartait donc d'autres modes de financement, comme celui par l'impôt. Il est donc apparu au cours de ce travail que l'existence des caisses de compensation a joué un rôle dans l'explication du fait que «*l'État social helvétique reposait moins qu'ailleurs sur les employeurs, [...] et davantage sur la masse des salariés-es*» (Guex et Studer, 2002: 207-8). Comme le note Béatrice Schumacher, une caisse de compensation met en place une redistribution horizontale – entre les salariés mobilisés ou non, entre les familles et les personnes sans enfants, entre les valides et les invalides – et pas une compensation verticale – entre riches et pauvres – comme l'aurait fait, par exemple, le financement par un impôt sur le capital (2009: 161). Là encore, si l'existence des caisses de compensation n'explique pas à elle seule la forme du financement des politiques sociales, elle y a sans doute contribué.

Tout au long de cette étude, j'ai utilisé les concepts de logique des membres et de logique d'influence pour organiser mon propos. Mes questions de recherche inscrivait les caisses de compensation dans le cadre de ces deux logiques. J'ai formulé les deux questions suivantes: quel rôle les caisses de compensation ont-elles joué dans les politiques sociales en Suisse? Et quel rôle les caisses de compensation ont-elles joué dans l'histoire de l'action collective patronale?

J'ai documenté les liens multiples entre politique patronale sur le marché du travail et politique sociale. En Suisse comme ailleurs, l'explication des formes de la protection sociale, même dans le cas de l'État social, doit prendre en compte l'organisation des acteurs patronaux et leurs stratégies sur le marché du travail.

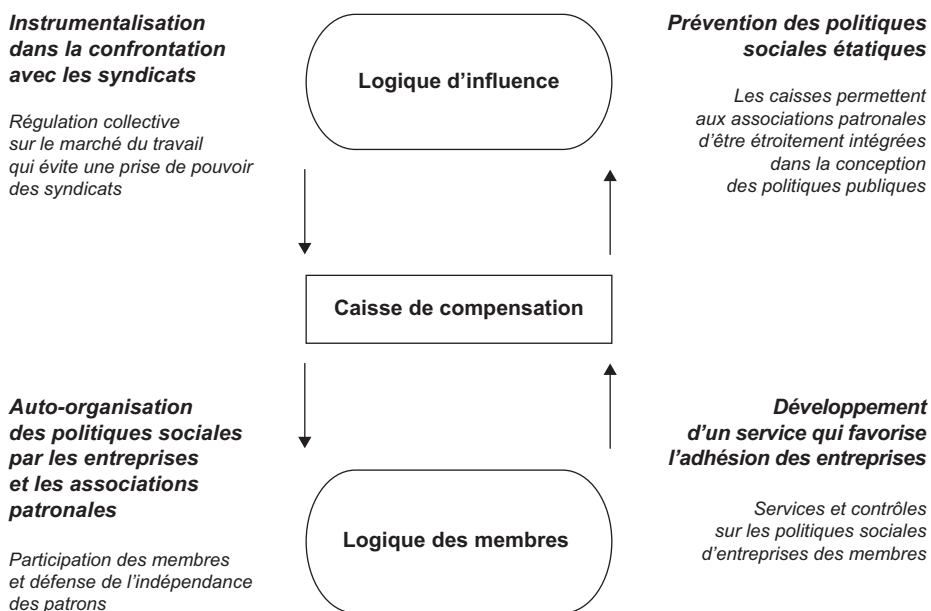
En ce sens, je crois avoir montré que les thèses de Peter Swenson (2002: 42), qui propose de lier les «*systèmes variables de gouvernance du marché du travail*» mis en œuvre par les patrons et le développement des politiques de protection sociale, constituent une piste féconde. La mise en évidence de l'implication patronale au cœur de l'État social contribue également à questionner le «*biais étatique*» dans l'étude des politiques de protection sociale, qu'il faut désormais dépasser (Leimgruber, 2011a: 226). Est-il pour autant justifié de considérer les patrons comme étant à l'origine des formes de protection sociale? Les caisses sont-elles le signe d'une action «*constructive*» (Kuntschen, 1958) des patrons en matière de politique sociale? Sans pression syndicale ou de l'État, pas de caisses de compensation. Cette affirmation n'a jamais été mise en doute dans les documents que j'ai consultés, et je rejoins en ce sens pleinement les conclusions de Leimgruber (2008: 283) qui écrit que les patrons «*s'opposèrent au développement d'assurances sociales fédérales pour des raisons idéologiques et morales, parce qu'il mettait en péril certains arrangements privés, parce qu'il mènerait à une augmentation des prérogatives de l'État et parce que les coûts engendrés étaient considérés comme trop élevés*». Les études qui prétendent expliquer le développement des politiques sociales par les intérêts patronaux trouvent peut-être une confirmation empirique ici ou là, mais elles ne sauraient venir infirmer l'idée que les politiques sociales ont dû être construites malgré l'opposition patronale, et certainement pas grâce à leur soutien. Elles négligent aussi ce que Walter Korpi (2006) a très justement identifié en soulignant que les patrons s'accommodent de contraintes et font leur possible pour tirer le meilleur parti d'une situation *a priori* défavorable. Si les caisses de compensation sont, à l'origine, l'instrument d'une action collective patronale réactive, les associations patronales sont néanmoins parvenues à les transformer en avantage. Les caisses de compensation ont favorisé la paix sociale sans céder le contrôle des instruments mis en place pour la réaliser, ni aux syndicats ni à l'État. Une telle prouesse doit être soulignée.

J'espère avoir montré que la réponse à mes deux questions de recherche a évolué au fil du temps. Certaines caisses, à certaines époques, furent fondées pour servir la logique des membres plus que la logique d'influence; pour d'autres, à d'autres époques, ce fut le contraire. Ainsi, quand l'ASM ou la SSE débattent des caisses d'allocations familiales dans les années 1930, l'enjeu concerne principalement la logique des membres, soit le contrôle sur les entreprises. En revanche, la fondation des caisses APG, en 1940, était bien plus liée à la logique d'influence. De même, dans les années 1940 et 1950, le rôle des caisses se situe plus dans l'influence de la marche de l'État que dans le contrôle des membres. Malgré ces nuances, il est possible, pour synthétiser certains de mes principaux résultats, de présenter de quelles manières les caisses de compensation ont été intégrées dans les logiques des membres et d'influence des associations patronales suisses au xx^e siècle.

L'illustration 8 ci-dessous est construite sur la même base que l'illustration 5, page 77 et figure également les logiques des membres et d'influence. Contrairement à l'illustration 5, toutefois, elle ne place pas l'association patronale mais la caisse

de compensation au centre du schéma. Elle montre l'articulation des deux logiques susmentionnées à partir de la caisse de compensation elle-même. En haut du schéma, on trouve les deux facettes de l'utilité des caisses dans la logique d'influence. D'une part – coin supérieur gauche –, elles sont instrumentalisées dans la confrontation avec les syndicats et permettent une régulation collective qui aide les associations patronales à «*maîtriser le marché du travail*» (Gruner, 1988 : 822) pour éviter une prise de pouvoir des syndicats. Cet aspect peut être illustré par les débats conduits au sein de la SSE ou de l'ASM dans l'entre-deux-guerres. Le coin supérieur droit présente le rôle des caisses pour prévenir le développement de politiques sociales étatiques par la création d'une institution privée. La fondation d'une caisse permet en outre aux associations patronales d'être étroitement intégrées dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. La manière dont cela se produit dans les années qui suivent la Seconde Guerre mondiale est par exemple illustrée par l'omniprésence des représentants des caisses dans les commissions d'experts chargées de concevoir et de mettre en pratique la législation.

Illustration 8 : Les caisses de compensation dans les logiques des membres et d'influence



La partie inférieure du schéma illustre de quelles manières les caisses de compensation ont participé au fonctionnement de la logique des membres des associations patronales. D'une part – coin inférieur gauche –, les caisses ont constitué une étape importante de la *Selbstverwaltung der Wirtschaft*. Elles ont permis aux entreprises de mettre elles-mêmes en œuvre les politiques organisées à travers

les caisses, à la grande satisfaction des tenants de l'idéologie corporatiste dont l'activisme a favorisé la mise en place des caisses de compensation APG en 1940. D'autre part, le coin inférieur droit figure le fait que les caisses ont été un service qui a encouragé l'adhésion des entreprises aux associations patronales. Les caisses ont en effet constitué un lien nouveau entre l'association et l'entreprise, notamment car elles mettent en œuvre une politique *publique*. Les associations patronales ont ainsi exercé un contrôle sur leurs membres dont elles ne disposaient pas auparavant.

En terme de logique d'influence, au moins trois éléments essentiels peuvent être dégagés, qui illustrent l'utilité des caisses de compensation de ce point de vue. Comme je l'ai signalé, elles influencent le mode de financement des politiques sociales – prélèvements sur les salaires – et favorisent une solidarité horizontale plutôt que verticale. Les associations patronales, à l'interne, ne font aucun mystère du fait qu'elles s'opposent de manière déterminée à toute redistribution des revenus du haut vers le bas. Les caisses de compensation sont un instrument au service de cet objectif. Dans les discussions internes qui ont mené les associations patronales à se charger elles-mêmes de l'organisation de ces politiques dans des caisses propres, j'ai *toujours* trouvé la volonté de limiter les coûts par les patrons. Que ce soit avec les allocations familiales dans l'entre-deux-guerres, avec les APG, l'AVS ou le développement des assurances sociales dans l'après-guerre, l'argument du coût est toujours présent. Mais son omniprésence ne signifie pas qu'il soit toujours déterminant.

De cet aspect découle la deuxième dimension de l'utilité des caisses de compensation pour la logique d'influence: l'importance accordée au contrôle des instruments de mise en œuvre des politiques sociales. Le fait que les organisations patronales aient organisé les caisses leur a permis d'éviter que ce ne soit l'État ou les syndicats qui le fassent. Dans certaines occasions, l'argument du contrôle prime sur celui du coût: ainsi, si les allocations familiales sont exclusivement financées par des cotisations patronales, c'est parce que les associations patronales estimaient qu'il valait mieux couvrir l'ensemble des coûts que de courir le risque qu'une participation financière des salariés n'ouvre la voie à une gestion paritaire des caisses d'allocations familiales. Organiser les caisses de compensation AVS dans les associations patronales a largement contribué à limiter la capacité de l'État central à contrôler et à obtenir des informations sur la marche des entreprises. Ce n'est en effet que dans les années récentes que les caisses de compensation ont enfin commencé à partager certaines statistiques. On ne soulignera jamais assez l'incongruité de voir, comme c'est le cas depuis l'entrée en vigueur de l'AVS, les administrations fiscales cantonales transmettre des informations aux caisses quand bien même ces dernières bloquaient résolument tout transfert d'informations dans l'autre sens (Binswanger, 1987: 123 et 284)!

Un dernier aspect mérite d'être mis en avant du point de vue de la logique d'influence. Il consiste à réaffirmer ce simple constat: appliquer une politique permet d'influencer la manière dont celle-ci est mise en œuvre. Comme on l'a vu, ce sont

les caisses qui sont responsables de vérifier si les entreprises et les indépendants versent les cotisations qu'ils doivent aux assurances. Karl Attinger (1946: 111-114), Marco Ferrari (1976: 188) et même Peter Binswanger (1987: 146-148) avaient, en leur temps, émis des doutes quant au sérieux des contrôles effectués par certaines caisses patronales, et je n'ai pas de raison de contredire leur méfiance sur ce point. Une caisse privée prendra-t-elle le risque de perdre une grande entreprise en lui réclamant des cotisations arriérées? Le fera-t-elle, qui plus est, si une telle chicanerie risque de provoquer la démission de l'entreprise en question de l'association patronale fondatrice, puisque l'affiliation à la caisse et l'affiliation à l'association sont liées? Par ailleurs, le fait d'appliquer les politiques sociales à travers les caisses patronales a eu un autre effet positif, cette fois en termes d'image. Prenons l'exemple des APG: au cours de la Seconde Guerre mondiale, l'organisation des APG sur la base des caisses permet aux patrons de verser eux-mêmes des allocations dont ils ne financent, en réalité, que le quart (un autre quart est à la charge des salariés et la moitié est prise en charge par des financements publics). Peter Binswanger, dans son histoire de l'AVS, raconte la masse de lettres de bénéficiaires de l'AVS qui inondaient les caisses à chaque augmentation des rentes. Il note que de nombreux bénéficiaires de rentes, les plus âgés particulièrement, considéraient «*la rente AVS qui leur parv[enait] ponctuellement chaque mois comme un cadeau du ciel*» (1987: 168). Quel effet a eu le versement des APG par les patrons? Quel effet politique ont eu auprès de la population soixante ans de distribution des rentes AVS par des caisses portant le logo d'une association patronale? Quel effet a, de nos jours, le versement d'allocations familiales par des caisses patronales? Mon travail n'a pas pu apporter des éléments de réponse empiriques à ces questions, mais on peut supposer un effet politique positif pour le patronat.

Du point de vue de la logique des membres, on peut également souligner trois dimensions particulièrement importantes de l'utilisation des caisses de compensation. Premièrement, les caisses ont représenté un service que les associations offraient à leurs membres. Au moins à partir de l'entrée en vigueur de l'AVS, une entreprise qui voulait profiter des frais de gestion inférieurs qu'offrait une caisse privée, ou qui refusait d'adhérer à une caisse cantonale, n'avait d'autre choix que d'adhérer à une association fondatrice de caisse. Fournir à ses membres la possibilité de s'affilier à une caisse privée compte parmi les services importants que les associations rendent aux entreprises: cela a significativement aidé les associations patronales à recruter des membres. L'organisation d'une caisse de compensation se différencie cependant d'autres services rendus par les associations en ceci que les caisses mettent en œuvre du droit public (contrairement, par exemple, aux caisses de grèves). La gestion d'une caisse conférait donc aux associations qui les organisaient une autorité nouvelle, cristallisée notamment dans le fait que les caisses ont la tâche de contrôler les membres.

Deuxièmement, l'organisation des caisses de compensation marque un renforcement des associations vis-à-vis de leurs membres. Les cotisations récoltées par les caisses le sont au nom d'un principe de contrainte, qui a augmenté le pouvoir

dont disposaient les associations sur leurs membres. Comme on l'a vu dans le cas des créations de caisses dans l'entre-deux-guerres, bâtir une telle institution et lever ce type de cotisations sur une base privée était loin d'être évident pour les associations. Plus largement, le rôle des associations patronales au cœur de l'État social leur a conféré une autorité nouvelle dont on ne saurait trop souligner l'importance. Révélateur de cette évolution, le *Journal des associations patronales* notait, en novembre 1939, à propos des caisses de compensation APG qui se profilaient :

« C'est la première fois que les associations se voient confier une mission aussi importante. Elles sauront, espérons-le, se montrer à la hauteur de leur tâche et assurer une application impeccable de l'arrêté de façon à apporter la preuve qu'elles sont en mesure de jouer dans notre économie le rôle qui leur est assigné. »⁸²²

Le fait que les caisses aient été organisées par les associations patronales a, en effet, facilité leur développement comme actrices de la *Selbsverwaltung der Wirtschaft*. Puisque, en principe, une seule caisse de compensation a été fondée par branche, il convient de mentionner que les caisses de compensation – c'est la troisième dimension de l'utilisation des caisses dans la logique des membres que j'aimerais souligner – ont significativement contribué à la structuration des branches économiques au sein d'associations centralisées à l'échelle nationale. Les caisses ont ainsi renforcé certaines associations : les plus grandes, celles qui devaient réunir l'ensemble de la branche (Attinger, 1946 : 139-141). Elles ont, de ce fait, été l'un des éléments qui ont facilité la mise en place, après la Seconde Guerre mondiale, des procédures de type néocorporatiste, telles que les négociations collectives avec les syndicats qui, toutes, supposaient une claire différenciation des branches. On peut ainsi noter que la majorité des CCT a été signée après la Seconde Guerre mondiale – entre 1944 et 1947 – et que la part des salariés couverts est ensuite demeurée stable jusqu'à nos jours (Zimmermann, 2009 ; Oesch, 2007 ; voir aussi Mach et Oesch, 2003). Les événements qui se déroulent à l'époque de la guerre sont donc, là encore, fondateurs pour les associations. Comme on l'a vu également, des caisses ont cependant aussi été fondées par les associations locales les plus puissantes – en Argovie, à Bâle, à Genève, ou encore dans le canton de Vaud –, ce qui indique la prise en compte des structures fédéralistes, très puissantes en Suisse. On peut à ce sujet signaler l'importance de l'intégration des grandes associations régionales au sein de l'UCAPS, effectuée pour éviter que n'émergent des dissidences au sein des milieux patronaux.

Par ailleurs, alors qu'on estime souvent que le corporatisme de l'entre-deux-guerres a totalement disparu avec la Seconde Guerre mondiale (Boillat *et al.*, 2006 :

⁸²² *Journal des associations patronales*, n° 47, 18 novembre 1939, « Pour les mobilisés. Le projet des associations centrales », p. 695.

172), la durabilité des caisses de compensation patronales montre que certains legs de ce mouvement ont bien perduré. Si les caisses ont connu une telle pérennité, c'est sans doute qu'elles réalisaient la synthèse « *entre l'idéologie de l'efficience nationale chère au patronat industriel et la conception organique de la nation reposant sur les représentations nostalgiques* » que l'historien Philippe Maspoli voyait dans le corporatisme (Maspoli, 1993 : 88).

Les caisses de compensation ont donc été un outil, pour les associations patronales, à la fois du point de vue de la logique d'influence et de celui de la logique des membres. Il convient cependant, à présent que la situation générale a été présentée, de pondérer ces différents éléments selon la période. Il ne peut être question de reprendre l'ensemble des exemples qui, bien entendu, diffèrent du point de vue de l'articulation des deux logiques. Je propose ici une analyse plus théorique, en me référant aux travaux de Louis Galambos (1966) et de Pepper Culpepper (2011).

J'ai présenté brièvement le travail de Louis Galambos dans le chapitre 2. On a vu qu'il définit trois idéaux types d'associations patronales : les « dinner-club associations », qui fonctionnent comme des plateformes ponctuelles ; les « service associations », qui développent une action professionnelle ; et enfin, les « policy-shaping associations », capables d'imposer des comportements à leurs membres. Je me suis servi de ces catégories pour suivre le développement de l'UCAPS et des *employers' associations*. Ces catégories ne sont pas sans intérêt pour comprendre l'évolution de l'Union centrale, qui correspond plutôt au modèle d'une « dinner-club association » jusqu'en 1918, puis à celui d'une « service association » par la suite. L'UCAPS ne devient en revanche jamais véritablement une « policy-shaping association », même si sa grande influence politique au cours de la Seconde Guerre mondiale renforce significativement sa position vis-à-vis de ses membres. L'UCAPS ne centralise jamais beaucoup de pouvoir sur la fixation des salaires ou des conditions de travail, qui restent de la responsabilité des associations de branches et des entreprises. Ainsi, il convient de distinguer d'une part l'influence sur la législation, dans laquelle l'UCAPS endosse un rôle central et représente véritablement l'ensemble de ses membres, et d'autre part les relations de travail, dans lesquelles l'UCAPS se contente de coordonner ses membres, ne les contraignant que faiblement. Les associations de branches, quant à elles, obtiennent aussi des compétences, comme on l'a vu avec les allocations familiales. D'importantes différences sectorielles peuvent être notées quant à la centralisation des diverses associations patronales : la SSE joue un rôle moteur dans la fixation des salaires et correspond par bien des points au modèle de « policy-shaping association », notamment car elle fonctionne comme un cartel. L'ASM centralise de nombreuses compétences – elle exerce un certain contrôle sur les salaires et dans des domaines particuliers de la politique sociale d'entreprise comme les allocations familiales – mais peu dans la politique de prévoyance privée (les caisses de pensions). La fixation des salaires et l'essentiel des politiques sociales d'entreprises correspondent donc, dans ce secteur, au modèle du « segmentalisme » plus que du « solidarisme ».

L'équilibre entre ces deux pôles se retrouve en fil rouge dans toute l'histoire de l'UCAPS. À chaque fois que les organes de l'Union centrale débattent de la forme et de l'organisation que devrait prendre l'association faîtière – en 1907-1908, en 1920-1921, en 1926-1927, en 1945-1947, en 1957, puis en 1960 –, son fonctionnement est replacé par les acteurs eux-mêmes entre deux impératifs en tension⁸²³. Léo Bodmer l'explique en ces termes : «*Nous devons choisir entre une organisation plus représentative et une organisation plus cohérente.*»⁸²⁴ Ainsi, soit l'association impose à ses membres des directives strictes sur le marché du travail (en terme de salaires notamment), au risque que certains secteurs refusent de se soumettre et quittent l'association, cette dernière perdant en représentativité; soit elle attire à elle autant de membres que possible, pour maximiser sa représentativité et être plus influente vis-à-vis de l'État dans les domaines législatifs, auquel cas elle ne peut pas leur imposer des politiques salariales strictes. Le modèle des deux logiques d'action théorisé par Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck (1999) montre sa fécondité dans ce cas. L'UCAPS doit trouver un équilibre entre logique des membres et logique d'influence. Les caisses de compensation, qui confient certaines responsabilités aux associations de branches sans pour autant collectiviser la politique salariale ni la politique sociale d'entreprise, s'inscrivent pleinement dans cette recherche d'équilibre. Elles sont un instrument parmi d'autres, notamment au sein du « monde des caisses » dans lequel les différents niveaux de l'action collective patronale développent des outils spécifiques.

Par ailleurs, j'ai souligné que le politologue Pepper Culpepper théorise un lien entre ce qu'il nomme les « quiet politics », c'est-à-dire les domaines qui sont l'objet de peu d'attention du public – *low salience issues* –, et la capacité des employeurs à influencer les politiques publiques. Les caisses de compensation sont un de ces domaines auxquels le grand public ne s'intéresse pas et qui, selon Culpepper, sont particulièrement propices à l'influence patronale. Au terme de ce travail, il me semble intéressant de faire valoir que cette invisibilité publique a largement été favorisée, si ce n'est construite, par le lobbying patronal lui-même. Il fut un temps où les caisses de compensation faisaient les gros titres des journaux. C'était le cas au cours de la Seconde Guerre mondiale, alors que les initiatives visant le développement des politiques sociales – l'initiative *Gesischerter Alter* notamment, déposée en 1942 – thématisaient « la transformation des caisses de compensation ». Durant la guerre, on parlait publiquement des caisses, de leur rôle et de leur futur. Ce n'est que dans la période d'après-guerre qu'elles ont disparu de la sphère publique. Cet élément peut partiellement être expliqué par la dimension très technique du fonctionnement des caisses. Cependant, il me semble que cette absence de débat public sur les caisses s'explique aussi par la volonté patronale de faire disparaître cet objet de la sphère publique. Pourquoi ?

⁸²³ FRABOULET (2007 : 48-49) sur le même phénomène au sein de l'UIMM.

⁸²⁴ AUCAPS, Ausschuss n°162, 14 novembre 1945, p. 139.

Matthieu Leimgruber (2008: 188 et 257-262) souligne que, sur le long terme, le rôle des instruments de la démocratie semi-directe – initiatives et référendums – dans les politiques sociales suisses a évolué. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale environ, le référendum était en général un outil utilisé par les milieux qui voulaient limiter le développement des politiques sociales. Les milieux patronaux saisissaient ainsi le référendum, avec succès, pour torpiller les grands projets contraires à leurs intérêts, comme le projet d'assurance-maladie et accident obligatoire, en 1900, ou le premier projet d'AVS, en 1931. Autour de la Seconde Guerre mondiale, en revanche, les outils de la démocratie semi-directe, et plus spécifiquement les initiatives populaires, tendent à être utilisés par les milieux qui cherchent à développer l'État social (Obinger, 2010; Obinger *et al.*, 2010). Les patrons deviennent pessimistes sur leurs chances de l'emporter, comme ils le faisaient avant la guerre, sur des questions de politique sociale. Au cours des années 1950, on ne pourrait compter, tant elles sont nombreuses, les évocations, au cours des réunions de l'UCAPS, de la difficulté qu'estime avoir l'Union centrale à influencer la population et le Parlement dans les questions de politique sociale⁸²⁵.

Les instruments de démocratie semi-directe changent donc tendanciellement de fonction: de freins au développement des politiques sociales, ils deviennent des accélérateurs de ces politiques. Les patrons sont d'autant plus sur la défensive dès 1959 car, pour la première fois, entre 1959 et 1973, c'est un conseiller fédéral socialiste, Hans Peter Tschudi, qui, à la tête du Département fédéral de l'intérieur, a la responsabilité de conduire la politique sociale suisse, ce qu'il fait de manière très entreprenante. Ces deux éléments – le développement des initiatives fédérales en faveur des politiques sociales et l'arrivée d'un ministre socialiste proactif – sont-ils en lien avec l'émergence d'une véritable stratégie de technicisation de la part des patrons, qui s'explique par leur intérêt à faire disparaître les caisses de compensation de la sphère publique? Matthieu Leimgruber a mis en évidence une telle manœuvre quand il s'est agi, pour les milieux patronaux et les assureurs privés, de défendre leur autonomie dans la gestion des caisses de pensions dans les années 1960 et 1970 (2008: 257-262). Quel rôle les caisses de compensation ont-elles joué dans cette stratégie? Arrivé au terme de cette recherche, on peut affirmer que l'existence des caisses de compensation a été un moyen discret mais efficace par lequel les associations patronales sont parvenues à peser sur un domaine – les politiques sociales – qu'elles avaient le plus grand mal à influencer par d'autres biais.

Cette utilisation des caisses explique le choix de la citation mise en exergue de ce livre: «*Notre influence à Berne est plus forte lorsque nous restons dans l'ombre et que l'on ne parle pas trop de nous.*»⁸²⁶ Cette citation est issue d'un rapport interne,

⁸²⁵ Pour un certain nombre de ces discussions, voir AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 176, 25 janvier 1951; AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 188, 15 mai 1956; AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 161, 3 octobre 1957; toutes les réunions du Vorstand et de l'Ausschuss du printemps 1960.

⁸²⁶ AfZ, IB Vorort-Archiv, 1.1.5.1.1, «Vereinbarung mit ZSAO und Wf vom 5.9.1952», Zusammenarbeit mit den eidg. Behörden; Beziehungen unter den Spitzenverbänden, rapport interne de Gerhard Winterberger, 6 décembre 1963, p. 8. Traduit de l'allemand.

rédigé par le futur directeur du Vorort, Gerhard Winterberger. Ce rapport, daté de décembre 1963, avait pour objectif d'analyser la manière dont le Vorort influençait le Parlement et l'administration, ainsi que la manière dont il collaborait, dans ce cadre, avec les autres associations faïtières. Winterberger fait le constat suivant : le Vorort parvient à influencer les politiques par un travail concret et de l'ombre, souvent « technique ». Le document décrit les multiples contacts qui existent entre l'association faïtière et l'administration et estime : « nous avons la possibilité de collaborer dans de nombreux domaines et de manière concrète » (« in der Werkstatt »). Il explique que le Vorort parvient à influencer avec succès les politiques publiques dans la grande majorité des domaines. Winterberger regrette en revanche que les politiques sociales aient été « politisées » et que cette politisation ait sérieusement limité la capacité d'influence de l'association faïtière :

*« Surtout avant les élections, les parlementaires se ruent en masse pour proposer des avancées sociales. L'utilisation du frein et du klaxon est proscrite. Les élus aux chambres ont vraiment peur de passer pour peu progressistes et antisociaux, et d'être relégués à une minorité. »*⁸²⁷

Winterberger souligne ensuite que ce n'est ni avec plus de moyens financiers ni avec plus de personnel, ni même en se dotant d'un bureau permanent à Berne pour influencer le Parlement, que le Vorort parviendra à améliorer son influence sur les politiques sociales, bien au contraire. Et le secrétaire patronal de noter :

« Nous devons nous en tenir aux règles du jeu de la démocratie et ne devrions pas donner l'impression, à l'externe, que nous voulons exercer une influence massive sur le processus parlementaire. Notre influence à Berne est plus forte lorsque nous restons dans l'ombre et que l'on ne parle pas trop de nous. D'après moi, la méthode que le Vorort a mise en œuvre jusqu'à présent a largement fait ses preuves :

– Mise en place et maintien d'une relation de confiance personnelle mais pertinente ("Sachbezogen") entre le délégué et ses collaborateurs d'une part et les personnalités et les responsables de l'administration fédérale d'autre part, ainsi qu'avec certains parlementaires. [...]

*– Une intervention optimale et responsable des personnes concrètement impliquées de manière à gagner de l'influence sur les projets aussi tôt que possible. Une condition à cela est la réalisation d'un travail précis et minutieux, qui aille dans les détails, qui donne une longueur d'avance dans les questions concrètes et techniques, et la capacité à aussi influencer les adversaires politiques et les personnes aux convictions différentes. »*⁸²⁸

⁸²⁷ AfZ, IB Vorort-Archiv, I.1.5.1.1, « Vereinbarung mit ZSAO und Wf vom 5.9.1952 »..., p. 7. Traduit de l'allemand.

⁸²⁸ AfZ, IB Vorort-Archiv, I.1.5.1.1, « Vereinbarung mit ZSAO und Wf vom 5.9.1952 »..., p. 8. Traduit de l'allemand.

On voit dans cette citation le poids extraordinaire qu'accorde Winterberger au «travail concret», «technique», sous l'égide du Vorort. N'est-il pas étonnant qu'il ne souligne pas l'importance de disposer d'un président influent issu d'une famille prestigieuse? Le point de vue de Winterberger est-il biaisé par son propre statut de permanent patronal, et ne refléterait pas la réalité du travail d'influence du patronat? On en jugera sur la base de la citation suivante, cette fois issue d'une intervention d'Albert Dubois, le président de l'UCAPS, face au Vorstand de son association. Au cours d'une discussion sur les difficultés qu'estimait avoir l'Union centrale à peser sur le Parlement, il affirme :

«Les associations faïtières doivent [...] rester dans l'ombre et ne pas se mettre elles-mêmes en avant car on reproche toujours aux organisations patronales de ne pratiquer qu'une politique d'intérêts. L'Union centrale devrait essayer d'une part de coordonner les intérêts de ses membres et d'autre part de conseiller intelligemment les partis et l'administration.»⁸²⁹

Dubois souligne donc lui aussi l'importance du travail de l'ombre pour les patrons. Il vaut la peine d'indiquer que cette stratégie n'est pas apparue du jour au lendemain dans l'après-guerre. Comme on l'a vu, elle a été progressivement mise en place depuis la création des associations patronales et se développe, comme l'a analysé Erich Gruner (1964), de concert avec l'interventionnisme étatique. Le travail dans la sphère extraparlamentaire est ainsi aussi ancien que les associations patronales elles-mêmes. Cependant, il est clair que la formulation de cette stratégie dans les années 1960 reflète la difficulté croissante des patrons à gagner en votation populaire dans le domaine des politiques sociales. C'est bien parce qu'il était difficile de l'emporter devant le peuple que le «travail concret» et l'action «dans l'ombre» étaient nécessaires!

Ces analyses confirment celles de Pepper Culpepper. N'est-ce pas la volonté d'éviter la politisation qui explique pourquoi l'ACCP n'a jamais diffusé de rapport annuel public? N'est-ce pas cette même volonté qui explique pourquoi les caisses de compensation patronales ont totalement disparu du débat public depuis les années 1950? En 1921 déjà, quand l'UCAPS avait créé sa *Dispositionskasse*, qui devait servir à subventionner différents groupements politiques et agences de presse proches des milieux patronaux, Ulrico Vollenweider, le vice-président de l'UCAPS, notait: «Il y a, pour une organisation patronale, des tâches qui demandent une certaine discrétion.»⁸³⁰ Comme dans le cas de la *Dispositionskasse*, la méconnaissance de l'activité des caisses de compensation est inextricablement liée à celle de l'influence des associations patronales sur le fonctionnement de l'État social. Il ne s'agit pas d'une ascendance des grands discours, des grandes idées ou des

⁸²⁹ AUCAPS, Vorstand (1948-1960) n° 170, 29 mars 1960, p. 20. Traduit de l'allemand.

⁸³⁰ AUCAPS, Delegierten-Versammlung n° 14, 15 septembre 1921, p. 12. Traduit de l'allemand.

hauts faits. Au contraire, tout, dans la description que font Winterberger ou Dubois de l'influence des associations patronales, rappelle la collaboration des associations patronales par l'intermédiaire des caisses de compensation: le travail de l'ombre, technique, effectué par des spécialistes inconnus du public, qui évite la politisation et le débat public. L'UCAPS n'avait jamais autant évité la politisation que dans les années 1950. Cela contribue-t-il à expliquer la longévité des caisses de compensation patronales et leur maintien jusqu'à nos jours ?

Faute de pouvoir empêcher le développement des politiques sociales publiques, les caisses de compensation ont permis au patronat d'obtenir la mainmise sur leur gestion administrative. J'ai cité en introduction à ce travail certaines des paroles tenues par le syndicaliste Émile Giroud, à propos des caisses de compensation, en décembre 1946. Le parlementaire socialiste relevait, devant le Conseil national, que

« la Confédération légifère et organise la compensation, mais c'est le patronat qui encaisse les primes et qui paie les rentes et ce sont les associations patronales qui créeront les organismes de compensation au premier échelon, qui engageront le personnel de ces organismes et qui exerceront le premier contrôle. Et quand la Confédération aura des décisions de principe à prendre ou des dispositions d'exécution à édicter, c'est encore l'avis des dirigeants de ces caisses patronales qu'elle entendra et qu'elle retiendra très probablement avant tout autre. Ce n'est pas cela que les salariés du secteur privé de l'industrie et du commerce attendaient de cette loi. Ce n'est pas une augmentation de l'autorité patronale et de sa puissance de disposition qu'ils voulaient. »⁸³¹

Ces paroles sont d'autant plus pertinentes une fois mises en relation avec l'analyse de Winterberger évoquée plus haut. Au terme de ce travail, il me semble que l'élément suivant doit être à nouveau souligné. Certes, l'existence de dizaines de caisses de compensation, privées, publiques, organisées par métiers ou par région, est une manière bien peu rationnelle de mettre en œuvre les politiques sociales, tout comme il est peu rationnel de disperser le deuxième pilier dans des milliers de caisses de pensions (Leimgruber, 2008: 233 et 273). Si ces arrangements institutionnels persistent, c'est que cette organisation sert d'autres objectifs. Ces objectifs sont politiques, financiers et s'expliquent fondamentalement par le rapport de force entre les différents acteurs sociaux. Pour les associations patronales, il apparaît clairement que le fait de mettre en œuvre ces politiques publiques est un moyen – d'autant plus efficace qu'il est méconnu – d'effectuer le « travail minutieux » évoqué par le secrétaire patronal. Comme le notait un autre secrétaire patronal en 1958, les caisses de compensation sont un « *moyen vers une fin [...], pas une fin en soi* »⁸³². Les caisses d'allocations familiales, notamment, qui sont organisées contre toute rationalité

⁸³¹ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, 28 août 1946, p. 652.

⁸³² AUCAPS, Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960) 2/3 septembre 1959, p. 44. Traduit de l'allemand. Celui qui s'exprime est O. Pernet, directeur du Vereinigung des Schweiz. Import- und Grosshandels.

administrative, sont une véritable jungle d'institutions décentralisées à l'extrême, souvent concurrentes. Ce chaos a-t-il une autre fonction que de défendre cette chasse gardée patronale ?

Si les caisses de compensation ont perduré, c'est d'abord que la majorité des intervenants dans les politiques de protection sociale ne voyaient en elles qu'un enjeu secondaire. Pourquoi remettre en cause l'organisation d'une assurance, quand ce sont ses effets qui sont les plus importants ? Pourquoi s'attaquer à cet outil patronal lorsqu'on vise par exemple une amélioration des prestations pour le plus grand nombre ? Les acteurs politiques savaient que s'attaquer aux caisses patronales provoquerait l'opposition de ces milieux quand bien même ce point d'organisation est secondaire pour eux⁸³³. Les seuls acteurs pour lesquels les caisses sont véritablement importantes sont les associations patronales et quelques syndicalistes, comme Émile Giroud, ce dernier ne disposant pas du poids politique lui permettant de faire changer l'état des choses.

Avant de clore ce travail, j'aimerais encore formuler trois limites de celui-ci, qui constituent autant de pistes de recherches qui me semblent prometteuses. La première concerne l'absence de perspective comparative dans ce travail, ainsi que l'utilisation marginale que j'ai faite de la perspective transnationale. J'ai certes souligné la circulation de la forme « caisse de compensation » depuis la France et la Belgique et fait mon possible pour identifier les principaux acteurs qui ont participé à l'importation de cette forme vers la Suisse. J'ai cependant intégré très peu d'éléments de comparaison dans le cœur de mon raisonnement. Pourquoi les caisses patronales françaises ont-elles été nationalisées et pas les caisses suisses ? Comment les associations patronales se sont-elles investies dans l'administration de l'État social dans d'autres pays ? Il n'y a aucun doute sur le fait que des comparaisons avec les pays nordiques, connus pour l'ampleur de leurs politiques de protections sociales mais aussi pour la précocité et la force de l'organisation de leur patronat, apporteraient des éléments intéressants. Il serait aussi très instructif d'investiguer plus précisément les circulations d'idées, mais aussi de formes d'action – caisses de grèves, formes d'associations, modes d'actions – entre les différents pays. J'ai mentionné les voyages réguliers qu'effectuent certains permanents patronaux (ainsi que certains élus patronaux) pour se renseigner sur les pratiques étrangères. J'ai également indiqué l'existence de l'OIEI, qui regroupe les différentes associations patronales au niveau international. Comment les pratiques ont-elles circulé entre les pays ? Quels rôles les entreprises multinationales, implantées dans différents pays, jouent-elles dans ces diffusions ? Qui sont les acteurs clés de cette circulation internationale des formes d'action patronale ? Ces questions mériteraient largement que l'on s'y intéresse dans le cadre d'un travail de recherche complémentaire à celui-ci.

⁸³³ Cette analyse est celle de Michel Giriens, responsable du contrôle des caisses de compensation à l'OFAS (entretien 13 juin 2014).

La deuxième faiblesse de mon travail concerne le manque d'attention portée aux conséquences de la mainmise patronale sur le contenu normatif des politiques sociales. Qu'ont fait les patrons, concrètement, de l'influence acquise avec les caisses ? Sont-ils parvenus par ce biais à imposer certaines valeurs dans les politiques sociales ? J'ai, dans ce travail, laissé cette question de côté, mais il serait sans aucun doute fécond de l'investiguer. En ce qui concerne la politique familiale par exemple, l'emprise patronale sur les caisses de compensation a eu pour effet de renforcer des orientations socialement conservatrices en terme de division sexuelle du travail. L'industriel Pierre Dubied, fervent promoteur des allocations familiales dans les années 1920 et 1930, n'estimait-il pas que ces prestations devaient contribuer à limiter « *la prétention de nos jeunes filles modernes de vivre leur vie* »⁸³⁴ ? On peut certes relever que ce modèle conservateur était largement partagé par les syndicats comme par les élites administratives. Il ne faudrait cependant pas minimiser l'influence normative des associations patronales. Maintenir le système des allocations familiales en main patronale a eu pour conséquence d'en exclure plus radicalement les femmes que ne l'aurait fait une organisation des allocations sur la base de la philanthropie ou une nationalisation en main publique, dans la mesure où les femmes n'avaient que très peu de prise sur les syndicats et aucune sur le patronat (sur cette question, voir Studer, 2014 : 114-115). Dans le comité d'une caisse d'allocation familiale, quand se présentaient des demandes litigieuses d'allocations, quel était le contenu normatif des décisions prises par les patrons qui y siégeaient ? Concrètement, à quel « type » d'enfant reconnaissait-on le droit à une allocation ? Quelle était exactement la définition de la « famille » qui ouvrait le droit à une allocation ? Payait-on le montant des allocations à la mère, au père, aux enfants eux-mêmes ? Quelles valeurs se sont ainsi transformées en politiques concrètes, sonnantes et trébuchantes ? Ce sont les comités des caisses et des commissions dans lesquelles siégeaient nombre de représentants patronaux qui ont répondu à ces questions.

Une troisième limite concerne la faiblesse du matériel statistique que je traite dans ce travail. Comme je l'ai mentionné, la rareté du matériel statistique auquel j'ai eu accès dans les archives reflète la volonté farouche des milieux patronaux, *justement en créant eux-mêmes des caisses de compensation*, d'empêcher quiconque de collecter des données, notamment sur les salaires. Il a été très difficile de produire les quelques tableaux contenant des informations chiffrées sur les caisses, présentés au chapitre 2. Il serait cependant possible, en tentant sa chance dans d'autres caisses de compensation, de découvrir des sources nouvelles, qui permettraient de constituer des séries inédites de statistiques. Les caisses de compensation ont, depuis plus d'un demi-siècle, accumulé une quantité d'informations sur la population et les entreprises qui est probablement sans équivalent. Certes, ces informations n'ont jusqu'ici jamais

⁸³⁴ AASM, « Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2 », 1926-1929, lettre de Pierre Dubied du 6 mars 1919 aux membres du Vorstand de l'ASM. Voir la section 4.4 pour l'analyse du développement des allocations familiales dans l'industrie des machines.

pu être exploitées, mais cela ne veut pourtant pas dire qu'un travail futur ne pourrait pas le faire. Combien de caisses d'allocations familiales conservent des archives qui permettraient de reconstituer des séries très riches sur l'histoire des structures familiales? Combien de caisses de compensation ont gardé l'ensemble de leurs fichiers d'assurés depuis 1940? Celui ou celle qui se lancerait sur cette route devrait commencer par localiser et exploiter les archives de la Centrale de compensation à Genève, ce que je n'ai pas fait. Combien d'archives de caisses ou d'associations permettraient de documenter, mieux et plus précisément que je ne l'ai fait, l'argent que les caisses ont rapporté aux associations, et comment les associations s'en sont-elles servies? Compte tenu de la grande latitude dont disposaient les associations pour organiser leurs caisses et récolter des frais de gestion, notamment pour financer l'organisation des nombreuses «tâches supplémentaires» confiées aux caisses AVS, il ne fait aucun doute que les sommes en jeu sont importantes, comme l'a montré le cas de la caisse d'allocations familiales du Centre patronal, dans le canton de Vaud⁸³⁵. Enfin, combien d'archives de caisses permettraient-elles de documenter plus avant la fraude aux cotisations et la manière dont les caisses patronales la combattaient? Les différents auteurs qui se sont penchés sur la question ont sans exception soulevé la question de la mansuétude de certaines caisses patronales vis-à-vis des patrons fraudeurs. Est-ce à cela que fait référence le secrétaire patronal François Puricelli quand il note, de manière allusive, que les patrons choisiraient d'adhérer aux caisses patronales parce qu'ils auraient «*ainsi affaire à des interlocuteurs naturels agissant certes pour le compte de l'État, mais qui leur sont proches*» (2004: 81)? Il serait ainsi utile d'investiguer cette question de la fraude, dont les dégâts pour les assurances sociales suisses pourraient avoir représenté des sommes colossales⁸³⁶. Il serait, dans ce cadre, très intéressant de comparer les caisses patronales et cantonales, totalement laissées de côté dans mon travail, mais qui constitueraient un sujet prometteur du point de vue de l'histoire de l'administration.

Il me reste encore, bien sûr à souhaiter la poursuite de l'étude des archives des caisses patronales après les années 1960. Un aspect me semble particulièrement intéressant de ce point de vue. Durant toute ma période d'étude, le Conseil fédéral est dominé par le Parti radical. Certes, ce dernier intègre des représentants catholiques conservateurs ainsi qu'un représentant PAB en 1929, et il ne dispose plus d'une majorité absolue dès l'entrée du premier socialiste en 1943. La domination radicale est cependant écrasante jusqu'à cette date et elle le redevient quand les socialistes se retirent du Conseil fédéral dans les années 1950. Cette situation change en 1959 avec l'adoption d'une formule gouvernementale – deux radicaux, deux catholiques conservateurs, deux socialistes et un représentant PAB –, baptisée «formule

⁸³⁵ Voir l'article du *24 heures* du 3 janvier 2011, «Le Centre patronal avoue 3,5 millions par an pour la politique».

⁸³⁶ Voir à ce propos la question posée par le parlementaire socialiste Carlo Sommaruga «AVS/AI/APG. Des millions de francs de cotisations perdues», en juin 2006. Disponible sur le site du Parlement : <http://www.parlament.ch> (consulté le 14 janvier 2015).

magique», qui allait se maintenir jusque dans les années 2000. Dans ma recherche, j'ai donc pu compter sur une constante : la domination radicale au gouvernement ne faisait pas de doute. Il y a une forte rupture politique à partir de 1959. Il serait donc très éclairant de comparer les périodes et d'examiner dans quelle mesure la forme et l'efficacité du lobbying patronal évoluent avec le changement de composition du gouvernement (voir à ce propos Martin et Swank, 2012). L'influence patronale est-elle moins grande car les représentants historiques des patrons – les radicaux – perdent leur hégémonie ? Ou alors gagne-t-elle paradoxalement en efficacité car le gouvernement, plus divisé par la diversité partisane de sa composition, permet aux associations patronales bien structurées de monter plus facilement les ministres les uns contre les autres ? Cette piste de recherche me semble particulièrement stimulante.

En décembre 1957, alors que le 50^e anniversaire de la fondation de l'UCAPS se profilait, le directeur de l'Union centrale, Leonhard Derron, proposait aux patrons membres de l'Ausschuss de confier à un universitaire la rédaction d'une étude, qui aurait dressé un bilan scientifique des cinquante ans d'histoire de l'Union centrale. Le procès-verbal note :

«L'histoire de l'Union centrale devrait être intégrée à l'histoire économique de la Suisse. [Derron] saluerait, si cela était possible, la publication d'un écrit historique car la politique patronale n'a jamais été traitée nulle part.»⁸³⁷

Alors que le président de l'Union, Albert Dubois, se contentait d'évoquer la nécessité qu'une telle histoire corresponde aux attentes du patronat en terme d'orientation politique, le directeur de la firme bâloise Bell AG, Paul Gloor, mettait en doute l'utilité de cette recherche. Le procès-verbal relate à propos de l'intervention de ce dernier : *«Concernant une histoire de l'Union centrale, il n'est même pas certain qu'il serait tout bonnement possible de donner une valeur assez scientifique à un travail sur les activités d'une association patronale.»⁸³⁸* À cause de ces doutes, l'Union centrale a finalement renoncé à la publication de cette étude. L'association décida à la place de créer un fonds destiné à subventionner des recherches en sciences sociales, qui a financé plusieurs projets de recherche par année jusqu'au milieu des années 1990. Le Fonds pour le développement de la recherche dans le domaine des sciences sociales, comme il a été baptisé, devait lutter contre les tendances socialistes dans la recherche et contribuer à développer le point de vue patronal dans les études de sciences sociales⁸³⁹. Dans ce travail, j'ai fait mon possible pour reconstituer l'histoire des caisses de compensation patronales en Suisse. Pour ce faire, c'est aussi à une histoire – partielle – de l'UCAPS que j'ai dû m'atteler. Le rôle des caisses

⁸³⁷ AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 190, 3 décembre 1957, p. 18. Traduit de l'allemand.

⁸³⁸ AUCAPS, Ausschuss (1948-1960) n° 190..., p. 17. Traduit de l'allemand.

⁸³⁹ AUCAPS, Delegierten-Versammlung (1948-1960) n° 51, 26 juin 1958, p. 13. Le fonds était doté de 150 000 francs suisses à l'origine. Cette somme représente plus de 600 000 francs suisses de 2013. Il a fonctionné jusqu'au milieu des années 1990.

de compensation dans la politique patronale suisse, et notamment les actions de l'UCAPS dans cette histoire, sont désormais mieux connus et peuvent, conformément aux vœux émis par Derron, être insérés dans l'histoire générale de la Suisse. Il y a cependant fort à parier que ce n'est pas exactement le genre d'histoire que le secrétaire patronal envisageait pour le jubilé de l'UCAPS. La version de l'histoire que j'ai proposée ici n'aurait, en outre, probablement pas beaucoup plu à Albert Dubois. Il appartient cependant au lecteur de juger, dans ce cas, de la pertinence des doutes de Paul Gloor.

ANNEXES

Tableau 10: Nombre de grèves en Suisse (1880-1960)

Année	Nombre de grèves	Nombre de travailleurs participants aux grèves	Travailleurs participants par 100 000 travailleurs non agricoles
1880	3	600	Information non disponible
1881	6	651	
1882	2	19	
1883	3	65	
1884	3	124	
1885	21	1 297	
1886	13	1 251	
1887	26	2 635	
1888	13	1 283	
1889	34	3 332	
1890	29	2 595	
1891	52	5 155	
1892	26	1 116	
1893	28	2 572	
1894	34	3 780	
1895	51	7 097	
1896	51	5 717	
1897	47	8 869	
1898	38	6 188	
1899	63	8 245	
1900	59	7 755	
1901	65	13 171	
1902	75	26 936	
1903	73	15 497	
1904	110	10 999	
1905	167	23 110	
1906	264	25 056	
1907	276	52 777	

MAINMISE SUR L'ÉTAT SOCIAL

Année	Nombre de grèves	Nombre de travailleurs participants aux grèves	Travailleurs participants par 100 000 travailleurs non agricoles
1908	137	17 020	868
1909	114	11 396	1 201
1910	137	15 161	623
1911	143	17 784	437
1912	114	33 607	525
1913	92	10 012	618
1914	47	5 418	321
1915	12	1 234	159
1916	35	3 328	342
1917	140	13 109	1 380
1918	268	24 109	2 483
1919	237	21 294	2 112
1920	184	13 989	1 957
1921	55	2 786	345
1922	104	10 340	1 114
1923	44	3 567	327
1924	70	6 741	774
1925	42	2 399	291
1926	35	2 721	238
1927	23	2 023	176
1928	44	5 339	459
1929	37	4 644	384
1930	30	6 362	518
1931	25	4 746	382
1932	36	5 027	408
1933	34	2 642	216
1934	20	2 763	221
1935	17	874	70
1936	41	3 612	288
1937	37	6 043	481
1938	17	706	56
1939	7	238	19
1940	6	578	46
1941	15	722	57
1942	19	822	64
1943	19	1 069	83
1944	18	1 324	102
1945	35	3 686	282
1946	55	15 173	1 118
1947	29	6 963	499
1948	28	4 277	299
1949	12	853	58
1950	6	288	19
1951	8	985	64
1952	8	1 207	76
1953	6	2 079	128

Année	Nombre de grèves	Nombre de travailleurs participants aux grèves	Travailleurs participants par 100 000 travailleurs non agricoles
1954	6	2 997	181
1955	4	430	25
1956	5	286	16
1957	2	71	4
1958	3	815	45
1959	4	126	7
1960	8	214	11

Commentaire: Il n'existe pas de série statistique des grèves en Suisse faisant autorité et utilisée par l'ensemble des historiens. Les tentatives récentes de présenter un tableau sur le long terme, soit celles de Guex et Schnyder Burghartz (2001), d'Oesch (2007), et de Koller (2009a), se basent sur des sources (au moins en partie) différentes. Quatre sources, chacune avec des qualités et des défauts, sont mobilisées. On dispose ainsi des séries de l'USS depuis 1880, de celles de l'UCAPS depuis 1911, de celles de l'OFIAMT depuis 1927, ainsi que des estimations de Hirter (1988) pour les années 1880 à 1914. Chaque série présente des types de données différentes (grévistes, nombre de grèves, conflits du travail additionnant grèves et lock-out, journées de travail perdues pour cause de grèves, grèves en cours ou grèves terminées au cours de l'année) et n'est donc que difficilement comparable. À partir de 1927, les chiffres de l'OFIAMT font autorité. Ils présentent cependant l'inconvénient de fusionner les grèves et les lock-out. Hirter procède lui aussi de cette manière dans certains de ses tableaux. L'UCAPS fait en revanche la différence entre ces deux types de conflits, comme l'USS. En outre, certaines séries incluent les grèves générales alors que d'autres les éliminent. Les différentes séries sont enfin dépendantes de la manière dont les données ont été récoltées. Les analyses de Hirter font autorité jusqu'en 1914. Les statistiques syndicales regroupées dans Flora *et al.* (1987) ainsi que dans Arbeitsgruppe (1980) permettent de compléter les années 1915-1926. À partir de 1927, les statistiques de l'OFIAMT font référence. Sur les difficultés que pose l'établissement d'une statistique des grèves, voir Hirter (1988: 837-840).

Le tableau 10 présente les chiffres sur lesquels je me suis basé pour construire les graphiques 1 et 2.

Source du tableau 10: Pour le nombre de grèves ainsi que pour le nombre de grévistes entre 1880 et 1914: Hirter (1988: 847). Pour le nombre de grèves entre 1915 et 1926: Flora *et al.* (1987: 748). Pour le nombre de grévistes après entre 1915 et 1926: Guex et Schnyder Burghartz (2001: 14-15). Pour le nombre de grèves et de grévistes à partir de 1927, Historical Statistics of Switzerland Online, <http://www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php>, tableau: «V.21. Grèves et lock-out terminés, entreprises touchées, ouvriers participants et journées perdues, par branche, de 1927 à 1986 (1)» (consulté le 11 décembre 2014). Pour le nombre de grévistes par 100 000 habitants: Flora *et al.* (1987: 747-749). Il est à noter que des lock-out sont inclus dans ces chiffres. Toutes ces

séries statistiques incorporent en effet d'une manière ou d'une autre les lock-out dans le nombre de travailleurs impliqués, mais aussi parfois dans le nombre absolu de grèves. Le nombre de lock-out demeure cependant limité. Il est également à noter que les travailleurs participant aux grèves générales sont inclus jusqu'en 1914, mais pas dans les données ultérieures. Ce changement ne concerne que les années 1917, 1918 et 1920, car plus aucune grève générale n'a lieu après ces dates.

8.1. MATÉRIEL POUR L'HISTOIRE DE L'UCAPS ENTRE 1908 ET 1960

Tableau 11 : Les membres du Vorstand de l'UCAPS (1908-1960)

Nom	Prénom	Association représentée (français)	Association représentée (allemand)	de	à
Alioth	Johann	Association des filatures de schappe suisses	Verband schweizerischer Schappespinnerien	1943	1968
Anliker	Paul	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1952	1965
Antener	P.	Syndicat suisse des maîtres tailleurs	Schweizerische Arbeitgeberverband für das Schmiedegewerbe	1938	1950
Bally	Iwan	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1920	1930
Bally-Müller	Arnold	Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweiz. Seidenbandfabrikanten-Verein	1938	1955
Bally-Prior	Eduard	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1908	1920
Béguin	Louis	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1921	1938
Blattmann	H.	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverbandschweiz. Bindemittel-Fabrikanten	1956	1960
Bodmer	Leo	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	1918	1947
Bodmer	Rudolf	Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie ⁸⁴⁰	Arbeitgeberverband schweiz. Seidenhilfs-Industrieller	1934	1963
Bodmer-Locher	Eduard	Association patronale locale du commerce, de l'industrie et des métiers de Zurich et environs	Lokalverband der Arbeitgeber des Handels, der Industrie und des Gewerbes von Zürich und Umgebung ⁸⁴¹	1939	1965
Boveri	Théodore	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1948	1966
Brandt	Paul E.	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1918	1954
Bréguet	Bernard	Association cantonale bernoise des branches annexes de l'horlogerie ⁸⁴²	Association cantonale bernoise des branches annexes de l'horlogerie	1935	1945
Breitinger	Robert	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1908	1919
Brügger	Max	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1929	1938
Buche	François	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1950	1965
Bucher	Max	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1930	1933
Burekhardt	A.	Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweiz. Seidenbandfabrikanten-Verein	1955	1980
Cagianut	Jean	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1919	1942

⁸⁴⁰ Devient en 1947 l'Association patronale suisse des manipulateurs de textile. Son nom allemand devient alors Arbeitgeberverband der schweizerischen Textilverhandlungs-Industrie.

⁸⁴¹ Dès 1948 : Vereinigung zürcherischer Arbeitgeber-Organisationen.

⁸⁴² Devient Association des branches annexes de l'horlogerie.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Association représentée (Français)</i>	<i>Association représentée (allemand)</i>	<i>de</i>	<i>à</i>
Corai	Charles	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1954	1966
Comaz	Henri	Groupement des verreries suisses	Vereinigung schweizerischer Glasfabriken	1931	1947
Comaz	Adolphe	Groupement des verreries suisses	Vereinigung schweizerischer Glasfabriken	1947	1969
Cougnard	Charles	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1950	1954
Denzler	Oskar	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1930	1933
Dobler	F.	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1957	1961
Dubochet	Emmanuel	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1938	1944
Dubois	Albert	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1945	1968
Eisenmann	Gustav	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	1928	1948
Elskes	Edouard	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverbandschweiz. Bindemittel Fabrikanten	1919	1921
Engi	Gadient	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1935	1944
Falkenburg	H.	Union des propriétaires de tanneries suisses	Verband schweizerischer Gerbereibesitzer	1960	1976
Favre	Robert	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1954	1959
Fischer	Goththif H.	Association générale des patrons	Allgemeiner Arbeitgeberverband ⁸³	1918	1921
Flüglstaller	B.	Union suisse des brasseurs	Verband schweizerischer Brauereien	1924	1932
Flunser	Adolf	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1933	1944
Freudiger	Gustav	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1919	1933
Frey	Oskar	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1933	1945
Funk	Fritz	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1918	1927
Gauger	Fritz	Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	Verein schweizerische Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten	1911	1924
Gemillard	Felix	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1945	1950
Gloor	Paul	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1948	1958
Glystras	G.	Union suisse des fabricants de produits en ciment	Arbeitgeberverbandschweiz. Bindemittel Fabrikanten	1949	1960
Grobet	Adrien	Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises	1920	1921
Gugelmann	Fritz	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1955	1964
Gunzinger	Josef	Association des fabricants d'horlogerie de la Suisse allemande	Verband deutschschweizerischer Uhrenfabrikanten	1948	1950

⁸³ Jusqu'en 1912, l'association s'appelle le Verband schweiz. Arbeitgeber.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Association représentée (français)</i>	<i>Association représentée (allemand)</i>	<i>de</i>	<i>à</i>
Gysi	W.	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1960	1965
Gysler	Paul	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband	1926	1958
Hartmann	Werner	Association patronale d'Argovie	Aargauerischer Arbeitgeberverband	1946	1953
Henggeler	August	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1908	1926
Herr	Henri	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1916	1922
Heusser	E.	Association patronale d'Argovie	Aargauerischer Arbeitgeberverband	1922	1933
Heusser	J.E.	Syndicat suisse des maîtres tailleurs	Schweizerische Arbeitgeberverband für das Schneidgewerbe	1925	1938
Hilken	A.	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1948	1949
Hömi	Albert	Association patronale locale du commerce, de l'industrie et des métiers de Zurich et environs	Lokalverband der Arbeitgeber des Handels, der Industrie und des Gewerbes von Zurich und Umgebung	1920	1932
Huber	Max	Association d'industriels suisse de la montre Roskopf	Verband schweizerischer Roskopfuhren-Industrieller	1948	1963
Huber- Werdmüller	Peter-Emil	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie ⁸⁴⁴	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1908	1908
Hürimann	Gustav	Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie	Arbeitgeberverband schweiz. Seidenhilfs-Industrieller	1918	1934
Illi	H.	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Verband schweiz. Schlossermeister und Konstruktionswerksstätten	1909	1911
Jenny	Alfred	Association patronale d'Argovie	Aargauerischer Arbeitgeberverband	1918	1922
Jenny-Squeder	Daniel	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1926	1947
Juillard	Albert	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1958	1963
Kägi	Arthur	Union des propriétaires de tanneries suisses	Verband schweizerischer Gerbereibesitzer	1945	1959
Keller	F.	Union des briqueteries suisses	Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten	1947	1961
Keller-Malzacher	Hermann	Union des briqueteries suisses	Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten	1923	1926
Klaesi	Adam	Association de l'industrie céramique suisse	Verband der schweizerischen keramischen Industrie	1944	1952
Koechlin	Hartmann	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1944	1950
Koenigs	F.	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1908	1910
König	F.	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband	1958	1977
Kottmann	Hans	Association des fabricants d'horlogerie de la Suisse allemande	Verband deutschschweizerischer Uhrenfabrikanten	1950	1960
Kruck	G.	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1914	1915
Krügel	Marvel	Association des branches annexes de l'horlogerie	Association des branches annexes de l'horlogerie	1952	1963
Laager	Viktor	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	1948	1964
Laubscher	Paul-Edouard	Association des branches annexes de l'horlogerie	Association des branches annexes de l'horlogerie	1945	1952

⁸⁴⁴ Jusqu'en 1910, le nom de l'association ne mentionne pas la métallurgie.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Association représentée (Français)</i>	<i>Association représentée (allemand)</i>	<i>de</i>	<i>à</i>
Leemann	Hans	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1937	1945
Lenz	Gottlieb	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitsgeberverband schweiz. Bindemittel-Fabrikanten	1945	1956
Lier	H.	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1933	1948
Lindt	K.	Association patronale locale du commerce, de l'industrie et des métiers de Zurich et environs	Lokalverband der Arbeitgeber des Handels, der Industrie und des Gewerbes von Zurich und Umgebung	1932	1939
Locher-Hürflmann	Eduard	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1909	1914
Loosli	G.	Syndicat suisse des maîtres tailleurs	Schweizerische Arbeitgeberverband für das Schneidergewerbe	1950	1967
Lotz	Felix	Union des briqueteries suisses	Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten	1930	1947
Marbach	Arnold	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1942	1950
Martz	Ernst	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitsgeberverband schweiz. Bindemittel-Fabrikanten	1921	1945
Matter-Ulrich	K.	Association patronale d'Argovie	Aargauischer Arbeitgeberverband	1933	1943
Merian-de Pourtales	Edouard	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1925	1929
Meyer	H.	Association de l'industrie céramique suisse	Verband der schweizerischen keramischen Industrie	1956	1971
Meyr	Ernst	Association des fabricants d'horlogerie de la Suisse allemande	Verband deutschschweizerischer Uhrenfabrikanten	1960	1967
Monfrini	Charles	Association des branches annexes de l'horlogerie	Association des branches annexes de l'horlogerie	1923	1935
Müller	O.	Association des compagnies suisses d'assurances	Verband schweizerischer Versicherungsgesellschaften	1960	1968
Nabholz	Hans	Association patronale d'Argovie	Aargauischer Arbeitgeberverband	1913	1918
Naef	Hans	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1927	1943
Naville	Gustave Louis	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie ⁸⁴⁵	Arbeitsgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1908	1921 ⁸⁴⁶
Neeser	René	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1949	1952
Pellaton	Jean	Association patronale horlogère du district du Loole	Association patronale horlogère du district du Loole	1918	1925
Pezoll	A.	Association des industriels de la ville de Berne	Verband stadtbärischer Industrieller	1931	1967
Piquet	Ed.	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1915	1919
Reinhardt	Eberhard	Association des instituteurs de crédit de Zurich	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	1949	1968
Renggli	Paul	Ebauches SA	Ebauches SA	1943	1959
Rheiner	A.	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1959	1962
Rudolf	P.	Association de l'industrie céramique suisse	Verband der schweizerischen keramischen Industrie	1952	1956
Saemann	Hermann	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1944	1960

⁸⁴⁵ Jusqu'en 1910, le nom de l'association ne mentionne pas la métallurgie.

⁸⁴⁶ Membre libre jusqu'en 1929.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Association représentée (français)</i>	<i>Association représentée (allemand)</i>	<i>de</i>	<i>à</i>
Scherer	Paul	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1918	1935
Schild-Comtesse	Rudolf	Ebauches SA	Ebauches SA	1959	1967
Schmidheiny	Jacob	Union des briqueteries suisses	Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten	1926	1930
Senn	Gustav	Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweiz. Seidenbandfabrikanten-Verein	1928	1938
Senn-Grunner	Orto	Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweiz. Seidenbandfabrikanten-Verein	1919	1928
Spichtig	F.	Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	Verein schweizerische Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten	1925	1925
Sprüngli	Robert	Union des fabricants suisses de chocolat, Chocousse	Chocousse, Verband schweizerischer Schokolade-fabrikanten	1956	1962
Staub	E.	Union des propriétaires de tanneries suisses	Verband schweizerischer Gerbereibesitzer	1959	1960
Stehli	Robert-Heinrich	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1943	1955
Steinegger	H.	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverbandschweiz. Bindemittel-Fabrikanten	1960	1969
Stofel	Felix	Union des briqueteries suisses	Schweizerischer Zieglerverein	1919	1922
Strässle	Robert	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband	1920	1926
Straumann	F. H.	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband	1908	1920
Sulzer	Hans	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1927	1930
Syz	John	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1908	1908
Tzaut	Charles	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève ⁸⁴⁷	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève	1919	1948
Vetter ⁸⁴⁸	Rudolf Conrad	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1946	1959
Vieli	Peter	Association des instituteurs de crédit zurichois	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	1943	1949
Vollenweider	Ulrico	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1910	1927
Von Tobel	Otto	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1908	1908
Von Waldkirch	Erwin	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1960	1969
Wälli	Eduard	Association patronale d'Argovie	Aargauischer Arbeitgeberverband	1943	1946
Wartmann	Rudolf	Association patronale d'Argovie	Aargauischer Arbeitgeberverband	1953	1965
Weber	Franz	Union suisse des brasseurs	Verband schweizerischer Brauereien	1919	1924
Weber	W.	Union suisse des brasseurs	Verband schweizerischer Brauereien	1934	1961
Weisbrod	Hans	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1955	1974
Wiederkehr	Gustav	Associations des patrons suisses	Verband schweiz. Arbeitgeber	1908	1912
Wild	C. E.	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1947	1955

⁸⁴⁷ Tzaut représente d'abord l'Union des industriels en métallurgie du canton de Genève puis, dès 1934, l'Union des associations patronales genevoises.

⁸⁴⁸ Vetter représente d'abord le Basler Volkswirtschaftsbund entre 1946 et 1948, puis l'Association bâloise de l'industrie chimique entre 1950 et 1959.

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Association représentée (Français)</i>	<i>Association représentée (allemand)</i>	<i>de</i>	<i>à</i>
Zanello	Charles	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1926	1934
Zogg	H.	Association suisse des sources d'eaux minérales	Verband schweizerischer Mineralquellen	1960	1973
Zschokke	Hans-Peter	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1958	1966
Zumbühl	R.	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1948	1960

Sources: Rapports annuels de l'UCAPS 1908-1993, ainsi que AUCAPS, Procès-verbaux du Vorstand, de l'Ausschuss et de la Delegierten-Versammlung, 1908-1960. Ce tableau regroupe tous les membres du Vorstand qui sont élus jusqu'en 1960 compris. Il ne mentionne pas les membres remplaçants du Vorstand (chaque membre est élu avec un remplaçant). Dans certains cas, le remplaçant a une grande importance. Notons ainsi que John Syz, qui n'est officiellement membre du Vorstand qu'en 1908, reste ensuite remplaçant jusqu'en 1932. August Schirmer est également remplaçant de 1920 à 1942. Il participe cependant régulièrement aux réunions, tout comme Frédéric-Louis Colomb. On peut aussi mentionner Hans Rohr, qui participe régulièrement aux réunions bien qu'il soit remplaçant. On notera dans certains cas un décalage entre les dates concernant le Vorstand et l'Ausschuss. Hans Sulzer est membre de l'Ausschuss un certain nombre d'années avant de devenir membre du Vorstand. Daniel Jenny-Squeder démissionne d'abord de l'Ausschuss puis du Vorstand. Pour les dates d'appartenance au Vorstand, j'ai préféré les dates officielles de nomination, respectivement de démission, contenues dans le rapport annuel. Pour déterminer les dates d'entrée et de sortie de l'Ausschuss, plus de souplesse est requise, car aucune date officielle n'est indiquée dans les rapports annuels. Les dates données a posteriori, par exemple à la mort d'un ancien membre, se réfèrent souvent à l'année où l'assemblée générale a élu la personne, respectivement où elle a démissionné. J'ai constaté plusieurs erreurs dans ces dates indiquées de manière posthume. Je me base donc ici sur les constatations effectives, dont témoignent les procès-verbaux, pour déterminer l'appartenance de façon plus précise. Dans les cas où une personne est nommée membre de l'Ausschuss au cours d'une année où cet organe ne se réunit pas (comme c'est le cas en 1955 et en 1958), j'ai opté pour la date de l'élection dans l'Ausschuss. Ainsi, Gugelmann et Favre sont désignés comme membres de l'Ausschuss en 1955, mais ne siègent qu'en 1956. J'ai inclus les membres qui ne siègent au Vorstand qu'en 1908 comme Peter-Emil Huber-Werdmüller ou John Syz. On ne trouve présence d'eux que dans le rapport confidentiel de 1908 ainsi que dans les procès-verbaux des réunions. Le premier rapport publié est celui portant sur l'année 1909, ces personnes ne sont donc pas mentionnées comme membres dans ce rapport. Le rapport sur l'année 1908 se trouve dans les archives de l'UCAPS uniquement. Il est possible que le nom d'une association à la date indiquée ne soit pas exact. Comme un grand nombre de changements de nom ont eu lieu au cours des années, j'ai préféré conserver un seul nom pour toute la période. Le nom sélectionné est en principe celui utilisé en 1960. En cas de changements importants pouvant mener à des confusions, j'ai ajouté une note de bas de page.

Tableau 12: Les membres de l'Ausschuss de l'UCAPS (1908-1960)

Nom	Prénom	Association représentée (français)	Association représentée (allemand)	de	à
Anliker	Paul	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1953	1965
Bodmer	Leo	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	1921	1947 ⁸⁴⁹
Bodmer	Rudolf	Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie ⁸⁵⁰	Arbeitgeberverband schweiz. Seidenhilfs-Industrieller.	1944	1963
Boveri	Théodore	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1948	1966
Brandt	Paul E.	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1927	1954
Breitinger	Robert	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	1918	1919
Buche	François	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1950	1965
Burckhardt	A.	Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweiz. Seidenband-fabrikanten-Verein	1967	1980
Cagianut	Jean	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1919	1942
Corai	Charles	Association des industries vaudaises	Association des industries vaudaises	1954	1966
Cougnard	Charles	Association des industries vaudaises	Association des industries vaudaises	1950	1954
Denzler	Oskar	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1930	1933
Dubochet	E.	Association des industries vaudaises	Association des industries vaudaises	1937	1944
Dubois	Albert	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1945	1968
Favre	Robert	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1955	1958
Flunser	Adolf	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1934	1944
Frey	Oskar	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1934	1945
Funk	Fritz	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1918	1927
Gauger	Fritz	Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	Verein schweizerische Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten	1918	1921
Gemillard	Felix	Association des industries vaudaises	Association des industries vaudaises	1945	1950
Gloor	Paul	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	1948	1958
Gugelmann	Fritz	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1955	1964
Gysler	Paul	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband	1944	1958

⁸⁴⁹ Membre libre jusqu'en 1957.⁸⁵⁰ Devient en 1947 l'Association patronale suisse des manipulateurs de textile. Son nom allemand devient alors Arbeitgeberverband der schweizerischen Textilverhandlungs-Industrie.

Nom	Prénom	Association représentée (français)	Association représentée (allemand)	de	à
Hilken	A.	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1948	1949
Hürlimann	Gustav	Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie	Arbeitgeberverband schweiz. Seidentilffs-Industrieller	1921	1934
Jenny-Squeder	Daniel	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1927	1946
Juillard	Albert	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horlogerie	1958	1963
Koechlin	Hartmann	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1948	1950
Leemann	Hans	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1937	1945
Leimbach	Arnold	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	1942	1950
Martz	Ernst	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverband schweiz. Bindemittel Fabrikanten	1934	1945
Meyer	H.	Association de l'industrie céramique suisse	Verband der schweizerischen keramischen Industrie	1964	1971
Naef	Hans	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1934	1943
Naville	Gustave Louis	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie ⁸⁵¹	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1918	1921
Neeser	René	Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises	1949	1952
Reinhardt	Eberhard	Association des instituts de crédit de Zurich	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	1949	1968
Sulzer	Hans	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	1921	1930
Tzaut	Charles	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève ⁸⁵²	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève	1921	1947
Vetter	Rudolf Conrad	Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen	1950	1959
Viel	Peter	Association des instituts de crédit zurichois	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	1944	1949
Vollenweider	Ulrico	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1918	1927
Von Waldkirch	Erwin	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller	1964	1969
Weisbrod	Hans	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	1965	1974
Wild	C.E.	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	1948	1955
Zschokke	Hans-Peter	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsband	1958	1966

Pour les sources et commentaires, voir le tableau 11.

⁸⁵¹ Jusqu'en 1910, le nom de l'association ne mentionne pas la métallurgie.

⁸⁵² Depuis 1934, Tzaut représente l'Union des associations patronales genevoises.

Tableau 13 : Les présidents, vice-présidents et trésoriers de l'UCAPS (1908-1960)

Nom	Prénom	Association représentée (français)	Association représentée (allemand)	Fonction spéciale	de	à
Bodmer	Leo	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	Président	1926	1947
Bodmer	Leo	Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband Papier-Industrieller	Trésorier	1921	1925
Breitinger	Robert	Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller	Trésorier	1909	1918
Dubois	Albert	Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	Président	1948	1967
Gauger	Fritz	Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	Verein schweizerische Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten	Trésorier	1919	1921
Henggeler	August	Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	Vice-président	1908	1918
Hürflimann	Gustav	Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie	Arbeitgeberverband schweiz. Seidenhilfs-Industrieller	Trésorier	1926	1934
Naef	Hans	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	Trésorier	1935	1943
Naville	Gustave Louis	Association patronale suisse des constructeurs de machines	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	Président	1908	1921
Reinhardt	Eberhard	Association des instituts de crédit de Zurich	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	Trésorier	1949	1968
Steinmann	Otto	secrétaire	secrétaire	Deuxième vice-président	1938	1947
Tzaut	Charles	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève ⁸⁵³	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève	Vice-président	1930	1947
Vieli	Peter	Association des instituts de crédit de Zurich	Verband Zürcherischer Kreditinstitute	Trésorier	1944	1949
Vollenweider	Ulrico	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	Président <i>de fait</i> ⁸⁵⁴	1921	1925
Vollenweider	Ulrico	Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten	Vice-président	1918	1927
Von Tobel	Otto	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	Trésorier	1908	1908

Pour les sources et commentaires, voir le tableau 11.

⁸⁵³ Depuis 1934, Tzaut représente l'Union des associations patronales genevoises.

⁸⁵⁴ Entre 1921 et 1925, l'UCAPS n'a aucun président officiel. Vollenweider officie comme président de fait.

Tableau 14 : Les employés de l'UCAPS (1908-1960)

Nom	Prénom	Formation	de	à
Bernet	Friedrich	Docteur en sciences commerciales	1925	1947
Briner	R.	Docteur en droit	1951	1962
Derron	Leonhard	Docteur en droit	1947	1969
Duc	Edouard	Docteur en droit	1961	1990
Flury	Max	Docteur en science économique	1919	1925
Häuser	Albert	Docteur Phil.	1947	1951
Kuntschen	Charles	Licencié en droit	1924	1960
Schwarb	Ernst	Docteur en science économique	1950	1984
Secretan	Philippe	Docteur en droit	1919	1924
Sovilla	Kurt	Docteur en droit	1962	1979
Steinmann	Otto	Docteur en droit	1908	1947

Sources et commentaires, voir tableau 11.

Tableau 15 : Date d'adhésion et de démission des membres de l'UCAPS (1908-1960)

Nom en français	Nom en allemand	Abréviation utilisée dans le texte (si applicable)	Date d'adhésion	Date de démission (si applicable)
Association des fabricants d'articles en métal	Arbeitgeberverband schweiz. Metallwaren-Fabrikanten		1908	1911 ⁸⁵⁵
Association suisse des maîtres charrons et forgerons	Schweizerische Schmiede- und Wagnermeisterverband		1908	1912
Association des patrons suisses	Verband schweiz. Arbeitgeber		1908	1921 ⁸⁵⁶
Association suisse des maîtres chaudronniers	Verband schweiz. Kupferschmiede		1908	1914
Association des fabricants suisses de parquet	Verband schweiz. Parquet-Fabrikanten		1908	1918 ⁸⁵⁷
Association des industriels suisses de la chaussure	Verband schweiz. Schuhindustrieller		1908	
Union des industriels suisses du chauffage central	Verband schweiz. Zentralheizungs-Industrieller		1908	
Association patronale de l'industrie textile	Verband der Arbeitgeber der Textil-Industrie	VATI	1908	
Association suisse des fabricants de soieries	Verband schweiz. Seidenstoff-Fabrikanten		1908	
Association patronale des constructeurs de machines et industriels en métallurgie ⁸⁵⁸	Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen und Metall-Industrieller	ASM	1908	
Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs	Verband schweiz. Spenglermeister und Installateur-Verband ⁸⁵⁹		1908	
Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	SSE	1908	
Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	Verband schweiz. Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten		1908	1925 ⁸⁶⁰
Association bâloise de l'industrie chimique	Verband der Basler Chemischen Industriellen		1909	
Association patronale d'Argovie	Aargauscher Arbeitgeberverband		1909	
Verband Zürcherischer Seidenfärbereien	Verband Zürcherischer Seidenfärbereien		1913	1914 ⁸⁶¹
Verband Basler Färbereien	Verband Basler Färbereien		1913	1914 ⁸⁶²
Association patronale des branches annexes de l'industrie de la soie ⁸⁶³	Arbeitgeberverband schweizerischer Seidenhilfs-Industrieller		1914	
Association cantonale bernoise des fabricants d'horterie	Association cantonale bernoise des fabricants d'horterie		1916	

⁸⁵⁵ À la dissolution de l'association, les membres sont repris par l'ASM.⁸⁵⁶ L'association devient en 1912 l'Allgemeiner Arbeitgeberverband. Elle est dissoute en 1921.⁸⁵⁷ Elle s'affilie à la SSE, Rapport annuel UCAPS 1918, p. 5.⁸⁵⁸ Jusqu'en 1910, le nom de l'association ne mentionne pas la métallurgie. Il indique simplement Arbeitgeberverband schweiz. Maschinen-Industrieller.⁸⁵⁹ À l'origine : Verband schweiz. Spenglermeister und Blechwarenfabrikanten.⁸⁶⁰ L'association démissionne en raison des charges qu'elle n'est plus en mesure de supporter.⁸⁶¹ Son activité est reprise par le Arbeitgeberverband schweizerischer Seidenhilfs-Industrieller.⁸⁶² Son activité est reprise par le Arbeitgeberverband schweizerischer Seidenhilfs-Industrieller.⁸⁶³ Devient en 1947 l'Association patronale suisse des manipulateurs de textile. Son nom allemand devient alors Arbeitgeberverband der schweizerischen Textilverhandlungs-Industrie.

Nom en français	Nom en allemand	Abréviation utilisée dans le texte (si applicable)	Date d'adhésion	Date de démission (si applicable)
Association patronale horlogère du district du Locle	Association patronale horlogère du district du Locle		1918	1925 ⁸⁶⁴
Association patronale de l'industrie du papier	Arbeitgeberverband schweiz. Papier-Industrieller		1918	
Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverband schweiz. Bindemittelfabrikanten		1919	
Union des briqueteries suisses	Schweizerischer Zieglerverein		1919	
Union suisse des brasseurs	Verband schweizerischer Brauereien		1919	1934
Union des industriels en métallurgie du canton de Genève	Union des industriels en métallurgie du canton de Genève	UIM	1919	
Association suisse des fabricants de rubans de soie	Schweizerischer Seidenfabrikanten-Verein		1919	
Association patronale de l'Oberland zurichoïse et environs	Arbeitgeberverein Zürcher Oberland und Grenzzone		1920	
Association patronale de Wetzikon et environs	Arbeitgeberverband Wetzikon und Umgebung		1920	1928
Association patronale de l'industrie et des métiers de Thoune et environs	Arbeitgeberverband der Industriellen und Gewerbetreibenden von Thun und Umgebung		1920	
Association patronale de la ville de Soleure et environs	Industrieverband der Stadt Solothurn und Umgebung		1920	1936 ⁸⁶⁵
Association des industriels de Bâle-Campagne	Verband der Industriellen von Baselland		1920	
Association patronale locale du commerce, de l'industrie et des métiers de Zurich et environs	Lokalverband der Arbeitgeber des Handels-, der Industrie und des Gewerbes von Zurich und Umgebung		1920	1947 ⁸⁶⁶
Association patronale de Horgen	Arbeitgebervereinigung Horgen		1920	1947 ⁸⁶⁷
Association des industriels de la ville de Berne	Verband Stadtherrnlicher Industrieller		1920	
Association des industries vaudoises	Association des industries vaudoises		1920	
Association patronale de Langenthal	Arbeitgeberverband Langenthal		1921	
Union des industriels valaisans	Union des industriels valaisans		1922	
Association de branches annexes de l'horlogerie	Association de branches annexes de l'horlogerie		1923	
Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund		1924	
Syndicat suisse des maîtres tailleurs	Schweizerischer Arbeitgeberverband für das Schneidergewerbe		1924	
Union des associations patronales genevoises	Union des associations patronales genevoises		1926	
Association patronale de Winterthur et environs	Arbeitgeberverband von Winterthur und Umgebung		1926	
Association patronale de Zoug et environs	Zuger Industrie-Verband		1931	
Groupement des verreries suisses	Vereinigung schweizerischer Glasfabrikanten		1931	
Association patronale de Kreuzlingen et environs	Arbeitgeberverband Kreuzlingen und Umgebung		1934	

⁸⁶⁴ L'association démissionne en raison des charges qu'elle n'est plus en mesure de supporter.

⁸⁶⁵ L'association adhère à nouveau en 1940 et démissionne à nouveau en 1949.

⁸⁶⁶ L'association est dissoute.

⁸⁶⁷ Rejoint l'Union des associations patronales zurichoises.

Nom en français	Nom en allemand	Abréviation utilisée dans le texte (si applicable)	Date d'adhésion	Date de démission (si applicable)
Association industrielle de Granges	Industrieverband Grenchen		1940	
Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie	Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie		1940	
Association des instituteurs de crédit de Zurich	Verband Zürcherischer Kreditinstitute		1942	
Association patronale des industriels du Zürcher Unterland	Vereinigung der Industriellen des Zürcher Unterlandes		1942	1947 ⁸⁶⁸
Association des filatures de schappe suisses	Verband schweizerischer Schappespinnereten		1943	
Ébauches SA	Ébauches SA		1943	
Association de l'industrie céramique suisse	Verband der schweizerischen keramischen Industrie		1943	
Union des propriétaires de tanneries suisses	Verband schweizerischer Gerbereibesitzer		1943	
Société fribourgeoise du commerce et de l'industrie	Société fribourgeoise du commerce et de l'industrie		1943	
Association des fabricants d'horlogerie de la Suisse allemande	Verband deutschschweizerischer Uhrenfabrikanten		1947	
Association d'industriels suisse de la montre Roskopf	Verband schweizerischer Roskopfführen-Industrieller		1947	
Union des associations patronales zurichoises	Vereinigung zürcherischer Arbeitgeber-Organisationen		1947	
Union suisse de fabricants de produits en ciment	Schweizerischer Verband der Zementwarenfabrikanten		1949	
Association patronale de Rorschach et environs	Arbeitgeberverband Rorschach und Umgebung		1949	
Directoire commercial de Saint-Gall	Kaufmännisches Direktorium St. Gallen		1952	
Union des fabricants suisses de chocolat Chocosuisse	Chocosuisse, Verband schweizerischer Schokoladen-fabrikanten		1955	
Union suisse des fabricants de cartonnages	Verband schweizerischer Cartonnage-Fabrikanten		1960	
Association des compagnies suisses d'assurances	Verband schweizerischer Versicherungsgesellschaften		1960	
Association suisse des sources d'eaux minérales	Verband schweizerischer Mineralquellen		1960	

Dans les cas où je n'ai trouvé un nom officiel que dans une seule langue, je l'ai reproduit dans les deux colonnes. La source principale de ce tableau est le Rapport annuel UCAPS 1908-1960, en français et en allemand. Pour les noms en français des associations ayant disparu au cours des premières années, j'ai repris la traduction d'Otto Steinmann dans Rapport annuel UCAPS 1932, p. 14. Il est possible que le nom d'une association à la date indiquée ne soit pas exact. Comme un grand nombre de changements de nom ont eu lieu, j'ai préféré conserver un seul nom pour toute la période. Le nom sélectionné est en principe celui utilisé en 1960. Pour d'autres précisions, voir les notes de bas de page.

Remarque : toutes les associations horlogères (à l'exception de l'Association d'industriels suisses de la montre Roskopf) se réunissent en 1963 au sein de la Convention patronale de l'industrie horlogère (Rapport annuel UCAPS 1963, p. 11).

⁸⁶⁸ Rejoint l'Union des associations patronales zurichoises.

Tableau 16 : Les comptes de l'UCAPS (1908-1960)

Année	Taux de la cotisation à l'UCAPS payée par les membres (en % des salaires versés)	FRANCS SUISSES COURANTS				FRANCS SUISSES CONSTANTS (1993)			
		Budget annuel	Fortune de l'UCAPS au 31 décembre	Fortune de la Dispositions-kasse au 31 décembre (créée en 1921)	Dépenses annuelles de la Dispositions-kasse	Budget annuel	Fortune de l'UCAPS au 31 décembre	Fortune de la Dispositions-kasse au 31 décembre (créée en 1921)	Dépenses annuelles de la Dispositions-kasse
1908		23 641	-			231 602	0		
1909		22 861	23 910			222 282	232 484		
1910		24 406	35 876			232 099	341 179		
1911		26 322	49 657			242 464	457 422		
1912		29 131	52 108			263 023	470 477		
1913	0,15	30 671	60 250			279 419	548 890		
1914		29 908	68 853			272 190	626 634		
1915		25 324	72 093			203 964	580 639		
1916		24 661	75 545			171 326	524 840		
1917		31 348	83 739			175 032	467 553		
1918		39 471	94 532			176 092	421 735		
1919	0,25	87 586	105 898			359 064	434 139		
1920		109 026	127 103			442 970	516 416		
1921		129 762	240 470	0		589 604	1 092 628	0	
1922	0,5	101 380	267 863	36 411		562 945	1 487 397	202 185	325 528
1923		80 178	199 873	86 254		445 485	1 110 536	479 243	343 061
1924	0,4	77 295	210 337	103 632		416 748	1 134 059	558 746	383 132
1925		88 313	200 264	137 435		477 850	1 083 602	743 642	461 027
1926		129 897	240 703	125 795		728 857	1 350 589	705 839	42 994
1927		127 308	268 597	131 464		722 794	1 524 969	746 389	0
1928		132 308	293 597	134 385		747 915	1 659 659	759 657	17 512
1929		149 659	326 878	140 712		844 949	1 845 493	794 433	0
1930	0,25	158 865	377 093	129 705		912 777	2 166 633	745 236	102 477
1931		156 974	414 496	114 347		951 150	2 511 553	692 860	129 068
1932		156 811	446 451	129 001		1 030 430	2 933 708	847 684	35 047
1933		134 057	456 308	105 620		928 511	3 160 496	731 545	130 842

Année	Taux de la cotisation à l'UCAPS payée par les membres (en % des salaires versés)	FRANCS SUISSES COURANTS				FRANCS SUISSES CONSTANTS (1993)			
		Budget annuel	Fortune de l'UCAPS au 31 décembre	Fortune de la Dispositions-kasse au 31 décembre (créée en 1921)	Dépenses annuelles de la Dispositions-kasse	Budget annuel	Fortune de l'UCAPS au 31 décembre	Fortune de la Dispositions-kasse au 31 décembre (créée en 1921)	Dépenses annuelles de la Dispositions-kasse
1934		105 160	447 968	103 698	6 848	739 047	3 148 251	728 777	48 123
1935		100 551	402 180	101 021	7 249	713 825	2 855 124	717 157	51 459
1936		96 771	388 407	98 606	6 700	675 396	2 710 829	688 202	46 763
1937		94 078	386 373	97 657	6 184	626 343	2 572 354	650 167	41 170
1938		110 823	385 572	95 521	6 222	736 207	2 561 403	634 554	41 331
1939		113 243	401 321	92 939	6 251	746 834	2 646 701	612 931	41 225
1940		118 045	383 253	93 977	6 736	707 731	2 297 768	563 430	40 386
1941		125 710	387 611	95 700	3 699	652 798	2 012 822	496 960	19 210
1942		143 727	423 685	101 485	4 118	672 253	1 981 696	474 672	19 259
1943		162 309	447 177	100 980	6 057	723 257	1 992 648	449 973	26 988
1944		172 097	470 533	102 738	2 815	751 640	2 055 069	448 714	12 295
1945		174 989	482 420	97 542	7 804	759 244	2 093 126	423 213	33 860
1946		204 702	495 395	99 913	4 904	894 044	2 163 654	436 371	21 420
1947		259 009	551 513	100 316	10 356	1 081 114	2 302 034	418 722	43 225
1948		315 475	646 855	99 672	3 854	1 276 412	2 617 176	403 274	15 592
1949		332 124	736 210	102 050	3 001	1 352 070	2 997 092	415 445	12 218
1950		328 658	815 466	102 450	3 116	1 362 334	3 380 219	424 670	12 916
1951		333 031	903 317	104 955	3 127	1 317 512	3 573 635	415 216	12 369
1952		426 099	1 015 062	152 286	53 198	1 643 341	3 914 804	587 322	205 171
1953		446 643	1 137 404	180 039	29 092	1 734 776	4 417 717	699 278	112 995
1954		454 834	1 266 959	231 549	55 027	1 754 162	4 886 298	893 019	212 224
1955		477 147	1 377 953	286 328	56 252	1 823 145	5 265 061	1 094 040	214 934
1956		531 378	1 501 559	326 423	57 652	2 000 210	5 652 160	1 228 720	217 012
1957		543 330	1 580 683	327 628	9 791	2 006 281	5 836 778	1 209 788	36 155
1958		738 714	1 857 142	326 989	102 423	2 678 306	6 733 318	1 185 544	371 348
1959		1 041 764	1 902 682	646 050	368 665	3 802 048	6 944 077	2 357 840	1 345 488
1960		626 252	2 127 292	660 228	20 325	2 245 449	7 627 479	2 367 271	72 875

Les montants sont indiqués en francs courants (à gauche) et en francs constants (à droite). J'ai utilisé l'indice des prix à la consommation : tableau « Indices des prix de gros et des prix à la consommation », (hs-f-05.02.01), OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/2.topic.3.html> (consulté le 15 novembre 2015). Les sommes sont présentées en francs suisses de 1993. Il m'a semblé utile de faire figurer ces sommes en francs courants, non arrondies. Je procède ainsi pour permettre des comparaisons aux dates précises avec d'autres associations et pour que ces sommes puissent être comparées avec des montants qui apparaîtraient quelque part dans un document à une date donnée, par exemple dans des partis politiques. On pourra ainsi éventuellement faire un lien ou comparer précisément ces sommes avec celles que je reproduis ici. Les revenus de l'UCAPS comme ceux de la *Dispositionskasse* proviennent des cotisations annuelles des membres, dont le taux en % des salaires est indiqué dans la première colonne : « Taux de la cotisation à l'UCAPS payée par les membres (en % des salaires versés) ». La *Dispositionskasse* n'est alimentée que dans les années 1920, puis à nouveau dès la fin des années 1950. De 1908 à 1927, la cotisation n'est calculée que sur le salaire des ouvriers (payés à l'heure) et pas des employés (payés au mois). À partir de 1927, les cotisations portent sur les salaires effectifs payés aux ouvriers et sur un forfait payé sur le nombre d'employés. Notons que le montant de ce forfait est régulièrement réévalué pour tenir compte de l'inflation.

J'ai appelé « Budget annuel » ce qui, en allemand, s'appelle « Betriebsrechnung ». Cette catégorie correspond à l'ensemble des revenus de l'UCAPS au cours d'une année. Il arrive fréquemment que les dépenses soient moins élevées que ces revenus. Le surplus est alors versé dans la fortune de l'UCAPS, qui augmente donc régulièrement (colonne « Fortune de l'UCAPS au 31 décembre »). Cette catégorie comptable apparaît dans une rubrique intitulée « Vermögensbestand », puis « Bilanz ». La fortune et les dépenses annuelles de la *Dispositionskasse* sont séparées de celle de l'association elle-même. Elles apparaissent dans les colonnes « Fortune de la *Dispositionskasse* au 31 décembre » et « Dépenses annuelles de la *Dispositionskasse* ». Puisque la caisse n'est créée qu'en 1921, les années qui précèdent sont laissées blanches.

Les sources pour les années 1908, 1909, 1911 sont les procès-verbaux des séances du Vorstand. Pour les années 1910, puis 1912-1940, les sources sont le procès-verbal de la Delegierten-Versammlung de l'année qui suit. Pour les années 1940-1960, la source est un volume relié indépendant « Jahresrechnungen 1908-1964 ». Voir la description des archives de l'UCAPS en annexe.

8.2. MATÉRIEL POUR L'HISTOIRE DES CAISSES DE COMPENSATION EN SUISSE

Tableau 17 : Nombre des affiliés, montants des cotisations et des frais de gestion en francs suisses courants (1940-2000)

Année	Affiliation des employeurs uniquement			Affiliation de tous les affiliés**			Part des cotisations		Frais de gestion collectés par les caisses patronales en millions de francs suisses courants (subventions pour APG et AI comprises)
	Employeurs affiliés aux caisses cantonales	Employeurs affiliés aux caisses professionnelles	Part en % des employeurs affiliés aux caisses professionnelles**	Total des affiliés aux caisses cantonales	Total des affiliés aux caisses professionnelles	Part en % des affiliés aux caisses patronales**	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AVS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses cantonales	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AVS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses patronales**	
1940				389 188	48 056	11	49 205 000	53 350 000	52
1941				396 358	48 650	11	88 437 000	80 672 000	48
1942				410 517	50 225	11	99 239 000	92 640 000	48
1943				430 553	51 435	11	108 196 000	98 902 000	48
1944				444 457	53 449	11	114 342 000	102 817 000	47
1945				448 128	57 871	11	131 606 000	119 313 000	48
1946				447 699	63 060	12	137 221 000	152 596 000	53
1947									
1948							146 801 883	262 126 384	64
1949							141 892 668	259 889 222	65
1950	224 000	90 000	29	484 000	116 000	19	153 934 921	268 087 392	64
...
1955	239 404	93 975	28	504 808	128 239	20	195 905 802	363 967 743	65
1960	209 307	96 194	31	434 038	128 285	23	293 304 547	588 663 303	67
1965	201 875	102 699	34	422 488	134 543	24	500 918 109	1 020 815 366	67
1970	196 448	109 395	36	400 683	140 790	26	938 469 582	1 926 289 855	67
1975	186 996	111 274	37	390 202	140 966	27	2 600 182 899	4 867 612 534	70,1

Année	Affiliation des employeurs uniquement			Affiliation de tous les affiliés*			Part des cotisations		Frais de gestion	
	Employeurs affiliés aux caisses cantonales	Employeurs affiliés aux caisses professionnelles	Part en % des employeurs affiliés aux caisses professionnelles**	Total des affiliés aux caisses cantonales	Total des affiliés aux caisses professionnelles	Part en % des affiliés aux caisses professionnelles**	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AYS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses cantonales	Somme des cotisations APG (1940-1947), puis AYS (1948-1960), puis APG-AVS-AI (depuis 1960) versées aux caisses patronales	Part en % des cotisations versées aux caisses patronales**	Frais de gestions collectés par les caisses patronales en millions de francs suisses courants (subventions pour APG et AI comprises)
1980	190 181	107 318	36	445 213	148 196	25	3 506 813 426	6 156 493 870	64	85,4
1985	196 064	121 156	38	493 664	162 699	25	4 823 422 626	8 109 204 824	63	118,0
1990	209 665	132 565	39	556 022	182 976	25				157,1
1995	220 841	135 392	38	644 688	192 824	23				131,4
2000	252 337	135 347	35	819 512	195 832	19				165,1

* Un affilié est une entité qui effectue un décompte avec la caisse. Il s'agit d'entreprises ou d'indépendants, ou encore de personnes sans activité lucrative, mais pas de salariés.

** Les totaux sur lesquels ces pourcentages sont calculés excluent les affiliés aux caisses fédérales. Le 100% correspond au total des caisses professionnelles + le total des caisses cantonales. Le but était de comparer la part de marché de chacun des types de caisses. Les cases vides signifient que l'information n'est pas disponible. La source pour les frais de gestion, le nombre d'affiliés et d'employeurs à partir de 1948 est le « Rapport sur l'assurance-vieillesse et survivants fédérale » de l'année en cours. Il devient, en 1960, le « Rapport sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale et les allocations aux militaires pour perte de gain ». La source pour les cotisations et les affiliés pour les années 1940 à 1946 est: AF, E_27_1000/721, volume 1029, « Rechnungsabschlüsse der zentralen Ausgleichsfonds 1941-1946 », Bericht und Tabellen zur Abrechnung der zentralen Ausgleichsfonds für 1946, tableaux 27 et 28. Les sources pour les cotisations sont, pour les années 1948-1970: AF, E_3340 (B)_1985/102 volumes 153, 154 et 155, « AHV; Ausgleichskassen. Jahresrechnungen » de l'année correspondante, tableau 1.3. Pour les années 1975-1985: E3340 (B)_2005/10, volumes 238 et 239, « AHV; Ausgleichskassen. Jahresrechnungen » de l'année correspondante, tableau 1.3. La source pour les frais de gestion en 1945 est: AF, E_3340 (B)_1985/102, volume 43, « Erhebung von Verwaltungskostenbeiträgen », p. 2-3.

Tableau 18: Les caisses de compensation AVS et leur(s) association(s) fondatrice(s) en 1960

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
1	CC du canton de Zurich				71 600 000	3,94	126
2	CC du canton de Berne				49 800 000	4,25	106
3	CC du canton de Lucerne				13 600 000	4,43	34
4	CC du canton d'Uri				900 000	5,03	5
5	CC du canton de Schwyz				3 600 000	4,16	9
6	CC du canton d'Obwald				900 000	5,16	5
7	CC du canton de Nidwald				900 000	4,27	4
8	CC du canton de Glaris				2 300 000	4,44	7
9	CC du canton de Zoug				3 000 000	4,02	5
10	CC du canton de Fribourg				7 200 000	4,77	55
11	CC du canton de Soleure				11 900 000	3,96	21
12	CC du canton de Bâle-Ville				15 600 000	3,87	33
13	CC du canton de Bâle-Campagne				7 100 000	4,42	14
14	CC du canton de Schaffhouse				4 000 000	4,02	14
15	CC du canton d'Appenzell Rhodes Extérieures				2 400 000	4,16	10
16	CC du canton d'Appenzell I. Rh.				700 000	4,78	4
17	CC du canton de Saint-Gall				13 600 000	3,91	44
18	CC du canton des Grisons				6 900 000	4,27	25
19	CC du canton d'Argovie				14 900 000	4,32	36
20	CC du canton de Thurgovie				6 500 000	4,24	14
21	CC du canton du Tessin				11 500 000	4,81	39
22	CC du canton de Vaud				16 100 000	4,49	48
23	CC du canton du Valais				7 400 000	4,96	45
24	CC du canton de Neuchâtel				4 100 000	4,99	20
25	CC du canton de Genève				16 800 000	5	52
26	Caisse fédérale de compensation		Eidgenössische Ausgleichskasse		61 600 000		6
27	Caisse suisse de compensation		Schweizerische Ausgleichskasse		5 100 000		6

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
28	CC des médecins et vétérinaires	AK der Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte	Fédération des médecins suisses, Société des vétérinaires suisses, Société suisse d'odontologie	Verbindung der Schweizer Ärzte, Gesellschaft schweizerischer Tierärzte, Schweizerische Zahnärztesgesellschaft	9 400 000	3,49	8
29	CC des épiciers	AK der Spezereihändler	Association suisse des épiciers	Verband Schweizer Spezereihändler	Liquidité en 1950		
30	CC de l'Association suisse des maîtres tapisseries-décorateurs et de maisons d'ameublement (ASMT)	AK des schweiz. Verbandes der Tapezierermeister-Dekorateur und des Möbel- Detailhandels (SYTM)	Association suisse des maîtres tapisseries-décorateurs et des maisons d'ameublement, Union suisse des maîtres chaudronniers, Association suisse des marchands de meubles au détail	Schweizerischer Verband der Tapezierermeister-Dekorateur und des Möbeldetailhandels, Schweizerischer Kupferschmiedemeister-Verband, Verband schweizerischer Kleiderfabrikeren und chemischer Reinigungsanstalten	1 500 000	3,47	3
31	CC de l'Union des coopératives de consommation	AK des Verbandes Schweizerischer Konsumvereine	Union suisse des coopératives de consommation	Verband Schweizerischer Konsumvereine	7 600 000	1,79	5
32	CC Thurgovienne pour le commerce et l'industrie	Thurgauische AK für Handel und Industrie	Chambre de commerce Thurgovienne	Thurgauische Handelskammer	1 700 000	3,95	2
33	CC pour l'artisanat suisse de l'automobile, de la moto et du cycle	AK für das schweizerische Auto-, Motorrad- und Velo-Gewerbe	Union des garagistes suisses, Union suisse des marchands et mécaniciens de cycles et motocycles	Autogewerbe-Verband der Schweiz, Schweizerischer Fahrrad- und Motorrad-Gewerbe-Verband	7 300 000	2,78	8
34	CC de l'Union suisse des maîtres bouchers	AK des Verbandes Schweizer Metzgermeister	Union suisse des maîtres bouchers	Verband Schweizer Metzgermeister	6 300 000	4	11
35	CC AVS Chimie	AK Chemie	Société suisse des industries chimiques	Schweizerische Gesellschaft für chemische Industrie	2 900 000	1,57	0
37	CC des Centrales suisses d'électricité	AK schweizerischer Elektrizitätswerke	Union des centrales suisses d'électricité	Verband schweizerischer Elektrizitätswerke	5 900 000	1,42	3

ANNEXES

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
38	CC de l'Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries	AK des Schweiz. Bäcker- und Konditoren-Meisterverbandes	Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries	Schweizerischer Bäcker- und Konditoren-Meister-Verband	6 500 000	4,19	18
39	CC de l'association des grands magasins suisses	AK des Verbandes der Schweiz. Waren- und Kaufhäuser	Association des grands magasins suisses	Verband der schweizerischen Waren- und Kaufhäuser	6 700 000	1,55	3
40	CC de l'Union économique de Bâle	AK des Basler Volkswirtschaftsbundes	Union économique de Bâle	Basler Volkswirtschaftsbund	30 000 000	1,54	19
41	CC des forgerons et charrons suisses	AK für das schweiz. Schmiede- und Wagnergewerbe	Union suisse des maîtres forgerons et charrons	Schweizerischer Schmiede- und Wagnermeisterverband	2 300 000	3,86	6
42	CC des marchands de charbon (ALJKO)	AK des schweiz. Kohlenhändler- Verbandes (ALKO)	Société suisse des marchands de charbon	Schweizerischer Kohlenhändlerverband	2 100 000	4,42	5
43	CC de l'Association des quincaillers suisses (AQS)	AK des Verbandes schweiz. Eisenwarenhändler (VSE)	Association des quincaillers suisses	Verband schweizerischer Eisenwarenhändler	2 600 000	2,84	2
44	CC de la Société suisse des hôteliers	AK des Schweizer Hotelier- Vereins	Société suisse des hôteliers	Schweizer Hotelier-Verein	10 000 000	4,27	26
45	CC de la Société suisse des liquoristes	AK des Verbandes des schweiz. Spirituosengewerbes	Société suisse des liquoristes	Verband des Schweizerischen Spirituosen-Gewerbes	900 000	3,99	1
46	CC de la Société suisses des cafetiers et restaurateurs	AK des schweizerischen Wirtvereins	Société suisse des cafetiers et restaurateurs	Schweizerischer Wirtverein	17 900 000	4,7	37
47	CC de l'Union suisse du commerce du lait, beurre et fromage	AK des schweiz. Verbandes des Milch-, Butter- und Käsehandels (MIBUKA)	Union suisse du commerce du lait, beurre et fromage	Schweizerischer Verband des Milch-, Butter- und Käsehandels	1 400 000	4,1	3
48	AK des argaunischen Arbeitgeberverbandes	AK des argaunischen Arbeitgeberverbandes	Association patronale d'Argovie	Arbeitsgeberverband von Baselland	7 900 000	2	5
49	AK des Verbandes der Industriellen von Baselland	AK des Verbandes der Industriellen von Baselland	Société des industriels de Bâle-Campagne	Verband der Industriellen von Baselland	3 700 000	1,42	0
50	AK des Verbandes aarg. Hutgeflechtfabrikanten	AK des Verbandes aargauischer Hutgeflechtfabrikanten	Syndicat des fabricants argoviens de tresses pour la chapellerie	Verbandes aargauischer Hutgeflechtfabrikanten	500 000	3	2
51	CC de l'industrie horlogère	CC de l'industrie horlogère	Chambre suisse de l'horlogerie et des industries annexes	Chambre suisse de l'horlogerie et des industries annexes	27 200 000	0,48	31

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
52	CC des brasseries	AK der Brauereien	Société suisse des brasseurs	Schweizerischer Bierbrauerverein ⁸⁶⁹	2 300 000	1,97	2
53	CC des industriels suisses de la chaussure	AK des Verbandes schweiz. Schuhindustrieller	Association des industriels suisses de la chaussure	Verband Schweizerischer Schuhindustrieller	4 600 000	1,3	2
54	CC de l'industrie des liants	AK der Bindemittelindustrie	Union patronale suisse des fabricants de liants	Arbeitgeberverband Schweizerischer Bindemittelfabrikanten	1 900 000	1	1
55	AK des thurgaischen Gewerbe-Verbandes	AK des thurgaischen Gewerbe-Verbandes	Société des arts et métiers thurgoviens Kaufmännische Corporation St. Gallen	Thurgauischer Gewerbeverband, Kaufmännische Corporation St. Gallen	1 900 000	2	3
56	CC de la Fédération suisse du tabac	AK des schweizerischen Tabakverbandes	Fédération suisse du tabac	Schweizerischer Tabakverband	2 100 000	3,49	3
57	Caisse interprofessionnelle vaudoise d'assurance-vieillesse et survivants (CIVAS)	Caisse interprofessionnelle vaudoise d'assurance-vieillesse et survivants (CIVAS)	Union vaudoise des associations industrielles, commerciales et de métiers	Union vaudoise des associations industrielles, commerciales et de métiers	5 400 000	4,54	15
58	CC de l'Association suisse des fabricants de meubles en gros	AK des Schweiz. Engros-Möbelfabrikantenverbandes	Association suisse des fabricants de meubles en gros	Schweizerischer Engros-Möbelfabrikantenverband	1 600 000	1,99	2
59	Caisse interprofessionnelle neuchâtoise de compensation pour l'industrie, le commerce et les arts et métiers	Caisse interprofessionnelle neuchâtoise de compensation pour l'industrie, le commerce et les arts et métiers	Chambre neuchâtoise du commerce et de l'industrie	Chambre neuchâtoise du commerce et de l'industrie	7 000 000	3,26	13
60	CC de l'industrie suisse des machines et métaux	AK des schweiz. Maschinen- und Metall-Industrie	Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie	Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen- und Metall-Industrieller	89 800 000	0,41	10
61	CC de la Fédération genevoise des sociétés de détaillants	Caisse de compensation de la Fédération genevoise des sociétés de détaillants	Fédération genevoise des sociétés de détaillants	Fédération genevoise des sociétés de détaillants	2 300 000	3,95	5
62	CC de l'Union des patrons confiseurs-pâtisseries-glacières	AK des Schweizerischen Konditorenmeister-Verbandes	Union suisse des patrons confiseurs-pâtisseries	Schweizerischer Konditorenmeister-Verband	1 600 000	4,2	7

⁸⁶⁹ Il semble qu'il s'agisse de la même association que le Verband schweizerischer Brauereien. J'ai cependant reproduit le nom qui figurait dans les listes officielles.

ANNEXES

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
63	AK Berner Arbeitgeber	AK Berner Arbeitgeber	Union cantonale des associations patronales bernoises	Kantonalverband bernischer Arbeitgeber-Organisationen	3 000 000	3	3
64	CC des maisons suisses du commerce mondial et du commerce de transit	AK des Verbandes schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen	Syndicat des maisons suisses du commerce mondial et du commerce de transit	Verband schweizerischer Transit- und Welthandelsfirmen	1 500 000	1,49	2
65	CC de l'Union des organisations patronales zurichoises	AK Zürcher Arbeitgeber	Union des organisations patronales zurichoises	Vereinigung zürcherischer Arbeitgeberorganisationen	11 300 000	2	6
66	CC de la Société suisse des entrepreneurs	AK des Schweizerischen Baumeisterverbandes	Société suisse des entrepreneurs	Schweizerischer Baumeisterverband	54 600 000	3,93	75
67	CC de l'Union centrale de l'industrie des graisses	AK des Zentralverbandes der schweiz. Fettindustrie	Union centrale de l'industrie suisse des graisses	Zentralverband der schweizerischen Fettindustrie	1 200 000	2,34	2
68	CC de la Fruit-Union Suisse	AK des schweiz. Obstverbandes	Fruit-Union suisse	Schweizerischer Obstverband	1 900 000	3,82	2
69	CC d'entreprises suisses de transport	AK schweizerischer Transportanstalten	Association patronale des entreprises suisses de transport	Arbeitgeberverband schweizerischer Transportanstalten	5 300 000	0,92	2
70	CC des entreprises Migros	AK der Migros-Betriebe	Fédération des coopératives Migros	Verband der Migros-Betriebe	5 000 000	2	3
71	CC du commerce de gros	AK des Grosshandels	Fédération suisse des importations et du commerce de gros	Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels	16 900 000	1,84	13
73	CC de l'industrie du cuir	AK der Lederindustrie	Union des propriétaires de tanneries suisses, Union suisse des fabricants d'articles de voyages et en cuir	Verband Schweizerischer Gerbereten, Verband Schweizerischer Reiseartikel und Lederwarenfabrikanten	800 000	3,26	2
74	CC des industries du chocolat, des biscuits et de la confiserie, des pâtes alimentaires et du lait condensé	AK der Schokolade-, Biskuits- und Confiserie-, Teigwaren- und Kondensmilch	Union des fabricants suisses de chocolat, Union des fabricants suisses de pâtes alimentaires, Union suisse des fabricants de biscuits et de confiserie	Verband schweizerischer Schokoladefabrikanten, Schweizerischer Verband der Biskuits und Confiseriefabrikanten, Verband Schweizerischer Teigwarenfabrikanten	5 300 000	1,98	4

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
75	Caisse de compensation de l'industrie de l'habillement	AK der Bekleidungs-Industrie	Association suisse des fabricants de confection et de lingerie, Syndicat suisse des industriels en vêtements pour hommes, Société suisse des fabricants de chapeaux et de casquettes	Schweizerischer Verband der Konfektions- und Wäscheindustrie, Verband schweizerischer Herrenkonfektions-Industrieller, Verband schweizerischer Hut- und Mützenfabrikanten	4 300 000	1,96	6
76	CC des meuniers suisses	AK des Verbandes Schweizerischer Müller	Union des meuniers suisses, Union des fabricants de savon de la Suisse, Association des fabricants suisses d'aliments fourragers, Association suisse-orientale des meuniers pour le maïs et les aliments fourragers	Verband Schweizerischer Müller Union der Seifen- und Waschmittel-fabrikanten der Schweiz, Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten, Ostschweizerischer Mais- und Futter-warenmüllerverband	1 800 000	3,44	2
77	CC des métaux précieux	AK der Edelmetallbranche	Association suisse des bijoutiers-orfèvres, Association des fabricants suisses de bijouterie et d'orfèvrerie, Association des horlogers suisses, Union suisse des opticiens	Verband Schweizerischer Goldschmiede, Verband Schweizerischer Edelmetallwarenfabrikanten, Zentralverband Schweizerischer Uhrmacher, Schweizerische Optiker-Union	1 200 000	3,95	0
78	CC pour les organisations laitières et agricoles	AK für milch- und landwirtschaftliche Organisationen	Union suisse des acheteurs de lait, Union centrale des producteurs suisses de lait, Union suisse des coopératives agricoles	Schweizerischer Milchkäuferverband, Zentralverband schweizerischer Milchproduzenten, Schweizerische Vereinigung landwirtschaftlicher Genossenschaften	4 200 000	2	4

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
79	CC des maîtres ferblantiers, appareilleurs, électriciens et couvreurs	AK für das Installations-, Spengler- und Bedachungsgewerbe	Association suisse des maîtres ferblantiers et appareilleurs, Union suisse des installateurs-électriciens, Société suisse des maîtres couvreurs	Schweizerischer Spenglermeister- und Installateur-Verband, Verband schweizerischer Elektro-Installations-Firmen, Schweizerischer Dachdeckermeisterverband	12 000 000	2,21	13
80	Schneiderei	Schneiderei	Association suisse des maîtres-tailleurs, Couture-Verband der Schweiz, Union féminine suisse des Arts et métiers	Zentralverband schweizerischer Schneidermeister, Couture-Verband der Schweiz, Schweizerischer Frauen-Gewerbe Verband	Liquidée en 1950		
81	CC « Assurance »	AK Versicherung	Association des compagnies d'assurances suisses, Fédération suisse des agents généraux d'assurances	Verband schweizerischer Versicherungsgesellschaften, Schweizerischer Zentralverband der Versicherungs-Generalagenten	9 400 000	1,68	3
82	CC Céramique et Verre	AK Keramik und Glas	Association suisse des fabricants de briques et tuiles, Association de l'industrie céramique suisse, Groupement des verriers suisses	Verband schweizerischer Ziegel- und Steinfabrikanten, Verband der schweizerischen keramischen Industrie, Vereinigung der schweizerischen Glasfabriken	3 400 000	1,8	3
83	CC de l'Industrie du papier	AK der Papier-industrie	Association patronale des industriels suisses du papier, Arbeitgeberverband schweiz. Karton- und Pappfabrikanten	Arbeitgeberverband schweizerischer Papier-Industrieller, Arbeitgeberverband schweiz. Karton- und Pappfabrikanten	3 800 000	1,52	2
84	CC de l'Association Suisse des Marchands de Matériaux de Construction	AK des Verbandes schweizerischer Baumaterial-Händler	Association suisse des marchands de matériaux de construction	Verband schweizerischer Baumaterial-händler	1 200 000	1,88	2

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
85	CC «Maîtres relieurs et papeteriers»	AK Buchbindermeister und Papeteristen	Association suisse des maîtres relieurs, Union suisse des papeteries	Verband schweizerischer Buchbindermeister, Verband schweizerischer Papeterien	1 200 000	4,02	2
86	CC de l'industrie de la soie, de la soie artificielle et des textiles	AK für die Seiden-, Kunstseiden- und Textilveredelungs-Industrie (ASTI)	Arbeitsverband der Schweizerischen Textilveredlungs-Industrie, Verband Schweizerischer Garn- und Trikotveredler, Association des fabricants suisses de soie artificielle, Association des filatures de schappe suisse, Verband der Schweiz. Textil-veredlungsindustrie Association zurichoise de l'industrie de la soie	Arbeitsverband der schweizerischen Textilveredlungsindustrie, Verband schweizerischer Garn- und Trikotveredler, Verband schweizerischer Kunstseide-fabriken, Verband schweizerischer Schappe-spinnereien, Verband der schweizerischen Textil-veredlungs-Industrie, Zürcherische Seidenindustrie- Gesellschaft	8 400 000	1,58	6
87	CC des arts et métiers, du commerce et de l'industrie grisons	AK für Gewerbe, Handel und Industrie in Graubünden	Bündnerischer Gewerbe-Verband, Bündner Handels- und Industrieverein	Bündnerischer Gewerbe-Verband, Bündner Handels- und Industrieverein	1 900 000	3,4	2
88	CC Schulesta	AK Schulesta	Union suisse des maîtres selliers et tapissiers, Association suisse des détaillants d'articles de voyage et de maroquinerie, Union suisse des marchands de chaussures, Société suisse des maîtres cordonniers	Schweizerischer Sattler- und Tapeziermeister-Verband, Verband schweizerischer Reiseartikel- und Lederwarendetaillisten, Schweizerischer Schuhhändler-Verband, Schweizerischer Schuhmachermeister-Verband	2 500 000	4,33	5
89	CC des banques suisses	AK für das schweizerische Bankgewerbe	Association suisse des banquiers, Association suisse de Sociétés holding et financières	Schweizerische Bankervereinigung, Verband schweizerischer Holding- und Finanzgesellschaften	17 500 000	1,23	5

ANNEXES

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
90	CC «Musique et radio»	AK Musik und Radio	Fédération suisse de la musique et de la radio, Société suisse de pédagogie musicale, Fédération suisse du commerce de la musique, Association suisse des fabricants et marchands de pianos, Association des marchands et éditeurs de musique en Suisse, Union suisse des installateurs concessionnaires en radio et télévision	Schweizerische Interessengemeinschaft für Musik und Radio, Schweizerischer Musikpädagogischer Verband, Schweizerischer Zentralverband des Musikhandels, Schweizerischer Verband der Klavier-fabrikanten und-händler, Verband der Musikalienhändler und Verleger in der Schweiz, Verband Schweizerischer Radio- und Televisions-Fachgeschäfte	2 100 000	3.53	3
91	CC de l'association suisse des entreprises à succursales	AK des Verbandes schweiz. Filialunternehmungen	Association suisse des entreprises à succursales, Union suisse des fabricants de vernis et de couleurs, Association d'agences suisses de publicité	Verband Schweizerischer Filialunternehmungen, Verband Schweizerischer Lack- und Farbenfabrikanten, Verband Schweizerischer Annoncen-Expeditionen	6 500 000	0.85	2
92	CC de la branche photographique et optique	AK des Photo- und des Optikergewerbes	Association suisse pour le commerce et l'art photographiques, Association suisse des maîtres opticiens	Schweizerischer Verband für Photo-Handel und-Gewerbe, Schweizer Verband der Optiker-Meister	1 000 000	4.16	0
93	Schneider-Färber	Schneider-Färber	Syndicat suisse des maîtres tailleurs, Association suisse des teintureries et établissements de nettoyage chimique	Schweizerischer Arbeitgeberverband für das Schneidergewerbe, Verband schweizerischer Kleiderfärbereien und chemischer Reinigungs-anstalten	Liquidée en 1950		

MAINMISE SUR L'ÉTAT SOCIAL

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
94	CC VATI	AK VATI	Association patronale suisse de l'industrie textile, Union suisse des maîtres filateurs, tisserands et doubleurs de coton, Association suisse de l'industrie lainière, Association suisse des retordeurs, Syndicat suisse des fabricants de bonneterie, Association des industriels suisses du lin, Association des fabricants suisses de tissus élastiques, Association suisse de marchands de filés et exportateurs de tissus, Verband Schweiz, Reisserei-, Karderie- und verwandter Betriebe, Syndicat des efflocheurs suisses, Syndicat suisse des usines de triage de chiffons, Union suisse des fourisseurs de vieux papiers à l'industrie	Verband der Arbeitgeber der Textil-industrie, Schweizerischer Spinner-, Zwirner- und Weber- Verein, Verein Schweizerischer Wollindustrieller, Schweizerische Zwirnerigenossenschaft, Schweizerischer Wirkerei-Verein, Verband Schweizerischer Leinenindustrieller, Verband Schweizerischer Elastikfabrikanten, Verband Schweizerischer Garnhändler und Gewebeexporteure, Verband Schweizerischer Reisserei-, Karderie- und verwandter Betriebe, Verein Schweizerischer Reissereten, Verband Schweizerischer Hadernsortierwerke, Verband Schweizerischer Industrie-lieferanten für Altpapier	16 700 000	1,74	10
95	CC Exfour	AK Exfour	Association des maisons d'expédition, Association des maisons faisant visiter la clientèle particulière, Association suisse de l'industrie de la fourrure	Verband der Versandgeschäfte, Verband der Inhaber von Detailreise-firmen aller Branchen, Verband der Schweizerischen Pelzindustrie	1 800 000	3,31	2

ANNEXES

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/A/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
96	CC Mineralia	AK Mineralia	Vereinigung « Mineralia », Union suisse des grossistes de la branche sanitaire	Vereinigung « Mineralia », Schweizerischer Grosshandelsverband der sanitären Branche	2 100 000	2,98	2
97	CC des négociants en vins et de l'Union des importateurs suisse de vins en gros	AK des schweiz. Weinhandlerverbandes	Fédération suisse des négociants en vins, Union des importateurs suisses de vins en gros	Schweizerischer Weinhandlerverband, Verband Schweizerischer Weinimporteure en gros	1 000 000	3	0
98	CC des horticulteurs et des fleuristes en magasins	AK der Gärtner und Floristen	Association suisse des horticulteurs, Association suisse des fleuristes	Verband Schweizerischer Gärtner-meister, Schweizerischer Floristenverband	2 700 000	3,51	5
99	CC de l'Union suisses des maîtres-serruriers et constructeurs	AK des Verbandes schweiz. Schlossermeister und Konstruktions-Werkstätten	Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs, Association des entreprises de construction de lignes électriques, aériennes et souterraines	Verband Schweizerischer Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten, Verband der Firmen für elektrische Freileitungs- und Kabelanlagen	3 800 000	2,28	3
100	CC de l'industrie de la broderie	AK der Stickerei-Industrie	Union suisse des exportateurs de broderie	Vereinigung Schweizerischer Stickerer- Exporteure	2 400 000	3,03	0
101	CC de la branche du bois contreplaqué et du commerce de bois	AK der Sperrholzbranche und des Berufsholzhandels	Association suisse des fabricants de bois contreplaqué et de panneaux forts, Union suisse des négociants de bois contreplaqué, Schweiz. Berufsholzhandler-Verband	Verband Schweizerischer Sperrholz- und Tischlerplatten-Fabrikanten, Verband Schweizerischer Sperrholz-händler, Schweizerischer Berufsholzhandler-Verband	1 000 000	4,15	2
102	CC de l'Ucova et des arts et métiers	CC de l'Ucova et des arts et métiers	Union commerciale valaisanne, Union valaisanne des Arts et métiers	Union commerciale valaisanne, Union valaisanne des Arts et métiers	Liquidée en 1950		

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
103	CC des arts graphiques et de l'industrie travaillant le papier en Suisse	AK der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz (AGRAPI)	Association suisse des éditeurs de journaux, Société suisse des maîtres imprimeurs, Société suisse des patrons lithographes	Schweizerischer Zeitungsverlegerverband, Schweizerischer Buchdruckerverein, Verein, Schweizerischer Lithographie-besitzer	19 300 000	2,51	23
104	CC de l'artisanat menuiserie, meubles et de bois	AK der Schreiner-, Möbel und Holzgewerbes	Fédération suisse des maîtres menuisiers et fabricants de meubles, Union suisse des maîtres tourneurs, Association des patrons modeleurs en Suisse, Association suisse des fabricants d'articles en bois	Schreinermeister und Möbelfabrikanten, Schweizerischer Drechslermeister-Verband, Verein Schweizerischer Modellschreinermeister, Verband Schweizerischer Holzwaren-fabrikanten	6 500 000	1,77	6
105	CC des arts et métiers suisses	AK des schweizerischen Gewerbes	Verband Schweiz. Bildhauer- und Grabmalgeschäfte, Association suisse des droguistes, Société suisse des maîtres poëliers-fumistes, Association suisse des négociants en fourrages, Société suisse des maîtres ramoneurs, Union suisse des propriétaires de kiosques, Association suisse des maîtres tonneliers et des maîtres cavistes, Verband Schweiz. Kundenmüller, Association suisse des maîtres plâtriers-peintres,	Verband Schweizerischer Bildhauer- und Grabmalgeschäfte, Schweizerischer Drogisten-Verband, Schweizerischer Hafnermeister-Verband, Verband Schweizerischer Heuhandels-firmen, Schweizerischer Kaminfeger Meister-Verband, Schweizerischer Kioskinhaberverband, Schweizerischer Küfer- und Kellermeister-Verband, Verband Schweizerischer Kundenmüller,	11 100 000	3,5	21

ANNEXES

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
106	Caisse interprofessionnelle romande d'assurance-vieillesse et survivants des syndicats patronaux	Caisse interprofessionnelle romande d'assurance-vieillesse et survivants des syndicats patronaux	Union suisse de l'industrie du marbre et du granit, Association suisse des détaillants de mercerie et bonneterie, Intergesamenschaft für pharmazeutische und kosmetische Produkte, Union suisse des fabricants de jouets, Association suisse des magasins d'articles de sports, Association des fabricants suisses des laboratoires de prothèse dentaire de Suisse, Association suisse des détaillants en alimentation, Schweizerischer Lichtspieltheaterverband	Schweizerischer Maler- und Gipsermeister-Verband, Verband Schweizerischer Marmor- und Granitwerke, Mercerie- und Bonneterie-Detaillisten, Intergesamenschaft für pharmazeutische und kosmetische Produkte, Verband Schweizerischer Spielwaren-fabrikanten, Schweizerischer Sporthändlerverband, Verband Schweizerischer Schirmfabrikanten, Vereinigung zahntechnischer Laboratorien der Schweiz, Schweizerischer Verband der Lebensmittel-detaillisten, Schweizerischer Lichtspieltheaterverband	23 300 000	4,79	38
107	CC du « bernischen Geschäftsinhaberverbandes »	AK des bernischen Geschäftsinhaberverbandes	Bernischer Geschäftsinhaberverband	Bernischer Geschäftsinhaberverband	1 000 000	3,37	2
108	CC de l'Union des artisans de Suisse (UAS)	CC de l'Union des artisans de Suisse (UAS)	Association des artisans de Suisse	Union des artisans de Suisse	Liquidée en 1950		
109	CC des industries vaudoises	CC des industries vaudoises	Association des Industries vaudoises	Association des Industries vaudoises	6 100 000	2	4
110	CC des Groupements Patronaux Vaudois	CC des Groupements Patronaux Vaudois	Groupements Patronaux Vaudois	Groupements Patronaux Vaudois	10 200 000	4,8	21

Numéro de la caisse	Nom complet de la caisse (Fr.)	Nom complet de la caisse (All.)	Association(s) fondatrice(s) (Fr.)	Association(s) fondatrice(s) (All.)	Somme des cotisations AVS/AI/APG en 1960 en francs suisses	Frais de gestion en 1960 en % des cotisations	Nombre d'employés (31.1.1957)
111	CC de la Fédération romande de la métallurgie du bâtiment	CC de la Fédération romande de la métallurgie du bâtiment	Fédération romande de la Métallurgie du Bâtiment	Fédération romande de la Métallurgie du Bâtiment	3 800 000	4,5	9
112	Caisse de compensation saint-galloise des arts et métiers	AK der Gewerbeverbände St. Gallen	Kantonal-St.-Gallischer Gewerbeverband, Kantonal-St.-Gallischer Detaillistenverband	Kantonal-St.-Gallischer Gewerbeverband, Kantonal-St.-Gallischer Detaillistenverband	3 500 000		4

Sources : J'ai établi ce tableau sur la base des listes publiées dans la Feuille fédérale. Pour la version française : Feuille fédérale, 14 juillet 1960, vol. II, n° 28, p. 296-305 : « Liste des associations fondatrices de caisses de compensation professionnelles de l'Assurance-vieillesse et survivants ». Pour la version allemande : Feuille fédérale, 14 juillet 1960, vol. II, n° 28, p. 296-305 : « Verzeichnis der Gründerverbände von Verbandsausgleichskassen in der Alters- und Hinterlassenversicherung ». Pour les caisses disparues avant 1960, j'ai complété ces informations avec les mêmes listes parues en 1950 : Feuille fédérale, 13 juillet 1950, vol. II, n° 28, p. 392-400 pour la version française ; Feuille fédérale, 13 juillet 1950, vol. II, n° 28, p. 493-402 pour la version allemande ainsi qu'avec les listes de 1947 : Feuille fédérale, 11 septembre 1947, vol. III, n° 36, p. 44-49 pour la version française ; Feuille fédérale, 11 septembre 1947, vol. III, n° 36, p. 39-44 pour la version allemande. Quand les listes officielles parues dans la Feuille fédérale donnaient un nom français et un nom allemand, j'ai mentionné les deux noms. Quand le nom n'était donné que dans une seule langue, j'ai répété ce nom dans les deux colonnes. Pour les sommes de cotisations et les frais de gestion : AF, E_3340 (B)_1985/102, volume 154, « Jahresrechnungen der Ausgleichskassen 1960 ». Pour le nombre d'employés en 1957 : AF, E_3340 (B)_1985/102, volume 149, « AHV ; Ausgleichskassen. Allgemeines 1947-1963 », « Personalbestand der Ausgleichskassen ».

Tableau 19 : Les plus grandes caisses professionnelles en 1950, en 1955 et en 1960

Non officiel de la caisse en français	Numéro de la caisse	Somme en millions de francs suisses courants des cotisations* en 1950	Somme en millions de francs suisses courants des cotisations* en 1955	Somme en millions de francs suisses courants des cotisations* en 1960
CC de l'industrie suisse des machines et métaux	60	36	54	89,8
CC de la Société suisse des entrepreneurs	66	21,2	31,8	54,6
CC de l'Industrie horlogère	51	14,9	20,1	27,2
CC de l'Union économique de Bâle (Basler Volkswirtschaftsbund)	40	12,6	17,5	30
CC VATI	94	10,6	12,5	16,7
CC des arts graphiques et de l'industrie travaillant le papier en Suisse	103	9,6	12,6	19,3
Caisse interprofessionnelle romande d'assurance-vieillesse et survivants des syndicats patronaux	106	8,6	11,7	23,3
CC des banques suisses	89	8,6	10,9	17,5
CC de la Société suisses des cafetiers et restaurateurs	46	8,3	11,1	17,9

* L'objet de ces cotisations évolue entre les trois dates. En 1950, les caisses ne collectent que des cotisations AVS; en 1960, s'y ajoutent les cotisations aux APG et à l'AI. L'ordre dans lequel elles sont présentées est celui de 1950.

CC = caisse de compensation. Le tableau 18 indique les associations fondatrices des caisses. Le numéro de la caisse permet de naviguer entre les deux tableaux.

Sources : AF, E_3340 (B)_1985/102, volumes 153 et 154, « AHV ; Ausgleichskassen. Jahresrechnungen » de l'année correspondante.

Tableau 20 : Les caisses de compensation d'allocations familiales nationales en 1949

Nom de la caisse	Année de fondation	Contribution de l'employeur	Prestations	Nombre d'employeurs affiliés (1949)	Salariés convertis	Somme mensuelle des allocations en francs suisses (1949)
CAF de l'industrie suisse des machines et métaux	1941	Prime de base uniforme plus prime supplémentaire calculée d'après le nombre d'enfants de chaque entreprise	10 francs par enfant et par mois dès le 3 ^e enfant	405	110 500	222 190
CAF des brasseries suisses	1941	1 % des salaires	15 francs par enfant et par mois dès le 2 ^e enfant	37	2 200	7 590
CAF de l'industrie horlogère	1942	4,5 % des salaires, dans la mesure où celui-ci ne dépasse pas 450 francs par mois	40 centimes par enfant et par jour de travail pour les ouvriers; 10 francs par enfant et par mois pour les employés, dès le 1 ^{er} enfant	1 337	46 500	958 330
CAF Céramique et Verre	1942	De 1,6 à 2 % des salaires	40 centimes par enfant et par jour de travail pour les ouvriers, de 10 francs par enfant et par mois pour les employés, dès le 1 ^{er} enfant	99	8 000	64 710
CAF des arts graphiques et de l'industrie travaillant le papier en Suisse	1942	43 francs par salarier et par mois et 23,50 francs par salariée-e et par mois	15 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant + allocations de ménage de 35 francs par mois	1 210	47 085	677 540
CAF des maîtres ferblantiers, appareilleurs, électriciens et couvreurs	1942	8 centimes par heure de travail	5 centimes par enfant et par heure de travail, dès le 1 ^{er} enfant. Allocations de ménage de 2 centimes par heure de travail.	4 000	16 000	105 800
CAF de la Société suisse des constructeurs de chauffages centraux	1942	5 centimes par heure de travail (7 dans les cantons de Genève et de Neuchâtel)	6 centimes par heure de travail et par enfant dès le 1 ^{er} enfant. + allocation de ménage de 2 centimes par heure de travail	66	1 561	10 440
CAF des centrales d'électricité	1943	2,1 % des salaires	10 à 20 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant	14	1 999	24 320
CAF de l'Union suisse des maîtres serruriers et constructeurs	1943	7 centimes par heure de travail	5 centimes par enfant et par heure de travail, dès le 1 ^{er} enfant + allocations de ménage de 2 centimes par heure de travail	820	3 325	30 480

Nom de la caisse	Année de fondation	Contribution de l'employeur	Prestations	Nombre d'employeurs affiliés (1949)	Salariés couverts	Somme mensuelle des allocations en francs suisses (1949)
CAF des industries du chocolat, de la confiserie et du lait condensé	1944	1 % des salaires	10 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant	46	7 600	37 050
CAF de l'Union suisse des caisses de crédit mutuel	1944	Au maximum 2 % des salaires	10 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant	880	910	1 650
CAF de l'Association suisse des maîtres relieurs et papetiers	1945	10 francs par salarié et par mois et 5 francs par salariée et par mois	15 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant + allocation de ménage de 10 francs.	250	2 000	6 640
CAF de l'Association des grands magasins suisses	1945	0,7 % des salaires	15 à 25 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant	10	1 000	1 630
CAF de la Société suisse des hôteliers	1946	1 % des salaires	15 francs par enfant et par mois, dès le 1 ^{er} enfant	1 520	40 000	26 250

CAF = Caisse de compensation d'allocations familiales.

Source: *Revue à l'intention des caisses de compensation*, n° 6, juin 1949, « Les caisses de compensation pour allocations familiales des associations professionnelles suisses », p. 22.

8.3. LISTE DES FONDS D'ARCHIVES CONSULTÉS

*Archives de l'Union centrale des associations patronales suisses (AUCAPS)*⁸⁷⁰

- Dossiers reliés «Protokoll der Vorstand-Sitzungen»: contiennent les procès-verbaux du Vorstand. Consultés entre 1908 et 1947. **Cités AUCAPS, Vorstand.**
- Dossiers reliés «Protokoll des geschäftsleitenden Ausschusses»: contiennent les procès-verbaux de l'Ausschuss. Consultés entre 1918 et 1947. **Cités AUCAPS, Ausschuss.**
- Dossiers reliés «Protokoll der Delegiertenversammlung»: contiennent les procès-verbaux de la Delegierten-Versammlung. Consultés entre 1908 et 1947. **Cités AUCAPS, Delegierten-Versammlung.**
- Dossiers reliés «Protokolle»: contiennent les procès-verbaux du Vorstand, Ausschuss, Delegierten-Versammlung et Geschäftsführer-Konferenz à partir de 1948. Consultés entre 1948 et 1960. **Cités AUCAPS, Vorstand (1948-1960)/Ausschuss (1948-1960)/Delegierten-Versammlung (1948-1960)/Geschäftsführer-Konferenz (1948-1960).**
- Dossiers reliés «Zirkulare»: contiennent les circulaires de l'UCAPS. Consultés entre 1908 et 1961. **Cité AUCAPS, Circulaire.**
- Sachdossier 1, 1.1, 1.10, 1.12a⁸⁷¹: contiennent des dossiers par association membre.
- Sachdossier 8.35 II: sans titre, contient des documents en rapport avec l'affiliation aux caisses de compensation.
- Sachdossier 3.6.3.e «Soziallohn-Familienlohn-allocations familiales. Familienausgleichskassen der Verbände»: contient des documents relatifs aux caisses de compensation d'allocations familiales.
- Sachdossier 3.59-3.62a: sans titre, contient des rapports et documents divers sur les caisses de compensation.
- Dossier relié «Jahresrechnungen 1908-1964»: contient les comptes annuels de l'association.
- Carton «Diverse Memorabilien. Zentralverband, u.a. Statuten, Reglemente, etc.»: contient notamment les originaux des *gentlemen's' agreements* avec les caisses de compensation.

⁸⁷⁰ Elles se trouvent au siège de l'association, à la Hegibachstrasse 47, à Zurich.

⁸⁷¹ Une bonne partie des archives de l'UCAPS ne sont pas inventoriées. Il s'agit de la masse de «Sachdossier», partiellement détruits ou endommagés par une inondation. Certains de ces dossiers ont des titres et comportent des numéros. J'ai indiqué ces informations quand elles existaient. En cas de doute, j'ai photographié les cartons originaux et leur emplacement physique dans les archives. Je tiens ces informations à la disponibilité des lecteurs intéressés.

Archives de l'Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie (AASM)⁸⁷²

- Classeurs «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen»: contiennent les procès-verbaux des comités de l'ASM, ainsi que ceux des Delegierten-Versammlungen. Consultés entre 1908 et 1960. **Cités AASM, Vorstand/Ausschuss/Delegierten-Versammlungen.**
- **Autres documents contenus dans les classeurs** «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen». **Cités AASM, «Protokolle des Vorstands- und Ausschuss-Sitzungen».**
- Cartons «Vorstand 10.1/Ausschuss 10.2»: contiennent les annexes aux procès-verbaux et de nombreux rapports. Consultés entre 1908 et 1960.
- Carton «BBC, Baden 1906-1963».

Archives du Verein schweizerischer Maschinenindustrieller (AVSM)⁸⁷³

- Classeur «Protokolle des VSM Vorstandes. 1-141»: contient les procès-verbaux du Vorstand du VSM. Consultés entre 1900 et 1910. **Cités AVSM, Vorstand.**
- Classeur «043. 17 März 1933 bis 31. Jan. 1935»: contient les procès-verbaux du Vorstand du VSM et de diverses réunions. Consultés entre 1933 et 1935.

Archives de la Société suisse des entrepreneurs (ASSE)⁸⁷⁴

- Dossiers reliés «Schweiz. Baumeisterverband. Zentralleitungsprotokolle»: contiennent les procès-verbaux de la Zentralleitung. Consultés entre 1930 et 1932, puis ponctuellement, de 1938 à 1950. **Cités ASSE, Zentralleitung.**
- Dossier «Protokolle G.V. 1947-1960»: contient les procès-verbaux des assemblées générales de la SSE.
- Dossier V.9.H.1a, «Vereinigung VAK bis 1949 (Statuten, Protokolle, etc.)»: contient les procès-verbaux et correspondances relatifs à l'Association des caisses de compensation professionnelles entre 1947 et 1949.
- Les dossiers suivants, en rapport direct avec la caisse de compensation de la SSE, ont été consultés: V.2.1.2 «Familienzulagen (Kommission)»; V.3.1.1 «Familienausgleichskasse SBV (Exposés etc.)»; V.7.1.5.0 «EO [illisible] Bg + UV»; V.7.1.5.2 «EO Erwerbersatzordnung Vollzugsverordnung»; V.7.3.1 «LEO allgemeines»; V.7.3.2a «LAK Entstehung»; V.7.4.0 «LAK

⁸⁷² J'ai consulté les archives de l'ASM à l'ancien siège de l'association, Kirchenweg 4, à Zurich. Les fonds sont à présent déposés aux Archiv für Zeitgeschichte (AfZ), mais ne font pas encore l'objet d'un inventaire.

⁸⁷³ Ce fonds se trouvait, comme celui de l'ASM, Kirchenweg 4, à Zurich. Il a également été déplacé aux AfZ (voir note précédente).

⁸⁷⁴ Elles se trouvent au siège de l'association, à la Weinbergstrasse 49, à Zurich. Ces archives ne font pas l'objet d'un inventaire, j'ai donc décrit, dans la mesure du possible, le contenu des dossiers.

Gründung & Durchführung»; V.7.4.2a «LAK Weisungen etc.»; V.7.4.3a «LEO Veefügungen BIGA 1940»; V.8.1.1 «LEO/VEO Ueberführung in AHV»; V.9.1.1a «AHV bis 1930»; V.9.1.5. «AHV 1944/1946 (Protokolle); V.9.2.8 «AHV Durchführung»; V.9.5.1a «AK SBV Organisation»; V.9.5.2, «AK SBV Kassenvorstand»; V.9.5.8 «AK Sitzungen»; V.9.5.11 «AK SBV Reglement».

*Archives de l'Organisation internationale des employeurs industriels*⁸⁷⁵

- Dossier de correspondances «Jules Lecocq».

*Archives de l'Union suisse des arts et métiers (AUSAM)*⁸⁷⁶

- Dossiers reliés «Protokolle des Vorstandes»: contiennent les procès-verbaux du Vorstand. Consultés ponctuellement entre 1930 et 1960. **Cités AUSAM, Vorstand.**
- Dossiers reliés «Protokolle des Leitenden Ausschusses»: contiennent les procès-verbaux de l'Ausschuss. Consultés ponctuellement entre 1930 et 1960. **Cités AUSAM, Ausschuss.**
- Dossiers reliés «Protokolle der Präsidenten- und Sekretärenkonferenzen», 1930-1942; 1943-1945; 1946-1947: contiennent les procès-verbaux des conférences des présidents et des secrétaires.
- Dossier relié «Protokolle der Kommissionen des Schweiz. Gewerbeverband 1927-1941»: contient notamment les procès-verbaux de la «Kommission der Verbandsausgleichskassen».
- Dossier relié «Protokolle der Kommissionen des Schweiz. Gewerbeverband 1942-1943»: contient notamment les procès-verbaux de la «Kommission der Verbandsausgleichskassen».
- Dossiers reliés «Diverse Protokolle»; 1935-1941; 1942-1944 (deux volumes); 1945; 1949; 1953; 1956-1963: contiennent des procès-verbaux divers.

*Archiv für Zeitgeschichte, IB Vorort-Archiv (AfZ, IB Vorort-Archiv)*⁸⁷⁷

- 1.1.5: «Zusammenarbeit mit wirtschaftspolitischen Organisationen» (1952-2000).
- 1.5.3: Procès-verbaux du Vorort. Consultés de manière ponctuelle entre 1930 et 1960. **Cités AfZ, IB Vorort-Archiv, Vorort.**
- 1.6.5: «Zirkulare an die Sektionen» (1870-1974).

⁸⁷⁵ J'ai consulté les archives de l'OIEI au siège de l'association, Avenue Louis-Casaï 71, à Cointrin. Elles se trouvent désormais aux archives du BIT.

⁸⁷⁶ Elles se trouvent au siège de l'association, à la Schwarztorstrasse 26, à Berne.

⁸⁷⁷ Ces archives font l'objet d'un inventaire détaillé. J'ai donc renoncé à une description précise du contenu des dossiers qu'on trouve sur le site Internet <http://onlinearchives.ethz.ch/>. Certains dossiers contiennent des sous-dossiers qui ne sont pas détaillés ici.

- 1.6.6.3: «Briefkopien, Kopienbücher 2. Serie Bd. 1-480» (1882-1996). Consulté ponctuellement.
- 95.1: «Volksbegehren zur Umwandlung der Lohnausgleichskassen in Altersversicherungskassen» (1943).
- 95.4: «Einzelfragen zur Einführung der AHV».
- 95.5: «Ausarbeitung des BG über die AHV vom 1.1.1948».
- 95.6: «Umsetzung des BG über die AHV vom 1.1.1948».
- 95.8.5: «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen».
- 101.1.6: «Diskussion um die Schaffung eines Eidgenössischen Lohnamtes» (1941-1947).
- 491: «Vereinigung der Verbandsausgleichskassen» (1958 à 1962).

Archiv für Zeitgeschichte «Wf-Dokumentation: Teil I»

- 3.1.1.1: «Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften. Allgemein Verbände», 1948-1962.
- 1.3.4.5: «Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Genossenschaften Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen», 1957-1958.

Archives de la caisse de compensation du Arbeitgeverband Basel (anciennement Volkswirtschaftsbund) (AAKVWB)⁸⁷⁸

- Classeurs relatifs à l'Association des caisses de compensation professionnelles : «VVAK 1967-1972» ; «VVAK 1973-1977» ; «VVAK Kautionsversicherungen 1947» ; «VVAK WL Kassenzugehörigkeit».
- Classeur de correspondances et notes de la présidence de la caisse : «Kassenvorstand Präsident. Korrespondenz, Zirkulare, 1956-1963».
- Classeur relatif à la caisse de compensation du Basler Volkswirtschaftsbund «BVB Ausgleichskasse AHV».
- Classeur de procès-verbaux de la caisse d'allocations familiales du Basler Volkswirtschaftsbund : «3711, BVB Familienausgleichskasse BVB 12. Juli 1956-23. Mai 1960».

Archives de l'Union syndicale suisse (AUSS)⁸⁷⁹

Dossiers reliés de procès-verbaux : «Bundeskomitee. Protokolle» ; consultation ponctuelle entre 1938-1948. **Cités AUSS, Bundeskomitee.**

⁸⁷⁸ Elles se trouvent au siège de la Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel, (caisse n° 40), Viaduktstrasse 42, Bâle.

⁸⁷⁹ Elles se trouvent au siège de l'USS, Monbijoustrasse 61, à Berne.

Archives sociales, Zurich

- Sozialdemokratische Partei der Schweiz, Ar 1.540.8, Einzelne Steuern (1927-1957): «Lohnausgleichskasse: Zeitungen etc. 1939-1945».
- Archives de la FOMH: SMUV 01B et 01C, Erweiterter Zentralvorstand et Zentralvorstand 1938-1948. **Cités Archives sociales, Erweiterter Zentralvorstand FOMH/Zentralvorstand FOMH.**

Schweizerisches Wirtschaftsarchiv

- Rapports, coupures de presse et documents au sujet de la caisse de compensation du Volkswirtschaftsbund: «CH SWA, Erwerbsges. Versicherungen», H II 116 et H II 31.

*Archives Gewerbeverband St. Gallen*⁸⁸⁰

- Dossiers reliés de procès-verbaux: «Kantonal St. Gallischer Gewerbeverband. Protokolle Delegiertenversammlungen, Präsidenten-Konferenzen 1952-1957».
- Dossiers reliés de procès-verbaux: «Kantonal St. Gallischer Gewerbeverband. Protokolle Vorstandssitzungen 1944-1956».

*Archives fédérales (AF)*⁸⁸¹

Anträge des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes (Conseil fédéral):

- E_1001_1000/6: volume 591.

Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit:

- E_7170 (A)_1000/1069: volume 28.
- E_7170 (B)_1991/265: volume 8.
- E_7181 (A)_1978/72: volumes 27, 35, 61.

Département des finances:

- E_6302 (B)_2003/1: volume 555.

⁸⁸⁰ Elles se trouvent au siège du Kantonalen Gewerbeverband St. Gallen (KGV), Oberer Graben 12, à Saint-Gall.

⁸⁸¹ On peut trouver des inventaires détaillés de ces fonds sur le site internet des Archives fédérales: <https://www.swiss-archives.ch/suchinfo.aspx>. Je m'abstiens donc de commenter le contenu des dossiers. Les Archives fédérales ont changé leur système de référencement au moment où j'avais effectué l'essentiel du travail dans cette institution. J'utilise dans ce livre le référencement par volumes, qui était en vigueur précédemment. Le numéro de versement (par exemple E_7001 (B)_1000/1060) n'a pas changé. En combinant ce numéro et le titre des dossiers, il est possible de retrouver les dossiers cités moyennant quelques minutes de recherche dans l'inventaire online.

Département militaire :

- E_27_1000/721 : volumes 1020-1022, 1028, 1029, 1047-1049.

Eidgenössisches Kriegsfürsorgeamt : Zentrale Ablage :

- E_7396_1987/31 : volumes 1-7.

EVD, Generalsekretariat. Handakt. Der Vorst.: E. Schulthess ; H. Obrecht ; W. Stämpfli ; R. Rubattel :

- E_7800_1000/1961 : volumes 64, 133, 136, 140.

Office fédéral des assurances sociales :

- E_3340 (B)_1000/778 : volumes 3, 11, 21, 31, 48-58.
- E_3340 (A)_1000/779 : volume 9.
- E_3340 (B)_1985/102 : volumes 43, 116-118, 123-125, 128, 134, 149-159, 200-217, 244, 246-250.
- E_3340 (B)_1987 /62 : volumes 323, 324, 337.

Office fédéral de la statistique :

- E_3320 (B)_1000/773, volume 23.

Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique :

- E_7001 (B)_1000/1060 : volume 544.

J* Depositen und Schenkungen ab 1798 :

- J.1.114 Meyer Ludwig Friedrich (1872-1959), 1000/1280 : volume 20.
- J2.181 Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, 1987/52 : volume 238.

Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Bundesamt für Organisation) :

- E_6500-02_1986/114 : volume 4.

Entretiens

Avec Claude BUBLOZ, directeur adjoint, gérant des caisses sociales de la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, Lausanne, le 21 janvier 2010.

Avec Michel GIRIENS, responsable du secteur surveillance et organisation au sein du domaine AVS, prévoyance professionnelle et prestations complémentaires de l'Office fédéral des assurances sociales, Berne, le 13 juin 2014.

Avec Hanspeter WEBER, directeur de la caisse de compensation Swissmem (anciennement ASM), Zurich, le 13 juin 2014.

8.4. BIBLIOGRAPHIE

Messages et rapports du Conseil fédéral

- CONSEIL FÉDÉRAL (1936), Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet de ses décisions des 26/27 septembre 1936 concernant la dévaluation du franc suisse (du 28 septembre 1936), Feuille fédérale, 30 septembre 1936, vol. II, n° 40, p. 697-704.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1937), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une révision partielle des dispositions constitutionnelles qui régissent l'ordre économique (du 10 septembre 1937), Feuille fédérale, 15 septembre 1937, vol. II, n° 37, p. 829-954.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1944), Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la demande d'initiative pour la famille (du 10 octobre 1944), Feuille fédérale, 26 octobre 1944, vol. I, n° 22, p. 825-1092.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1946), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 24 mai 1946), Feuille fédérale, 20 juin 1946, vol. II, n° 13, p. 353-578.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1951), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi fédérale sur les allocations aux militaires pour perte de salaire et de gain (du 23 octobre 1951), Feuille fédérale, 1^{er} novembre 1951, vol. III, n° 44, p. 305-388.
- CONSEIL FÉDÉRAL (1958), Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-invalidité ainsi qu'à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 24 octobre 1958), Feuille fédérale, 13 novembre 1958, vol. II, p. 1161-1348.
- CONSEIL FÉDÉRAL (2004), Message relatif à l'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfant!» (du 18 février 2004), Feuille fédérale, 30 mars 2004, vol. I, n° 12, p. 1195-1242.

Rapports annuels d'associations

- Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen-Industrieller. Jahresbericht des Ausschusses und des Vorstandes an die Mitglieder, Zürich: Druck der Buchdruckerei Berichthaus. **Cité Jahresbericht ASM.**
- Association patronale suisse des constructeurs de machines et industriels en métallurgie. Rapport annuel du Comité et du Conseil, Zurich: Secrétariat Dufourstrasse I. **Cité Rapport annuel ASM.**
- Société suisse des entrepreneurs. Rapport annuel, Zurich: Juchli & Beck. **Cité Rapport annuel SSE.**
- Union centrale des associations patronales suisses. Rapport du Comité central sur l'activité de l'Union durant l'année en cours, Lausanne: Imprimeries réunies SA (existe en français depuis 1918). **Cité: Rapport annuel UCAPS.**
- Zentralverband schweiz. Arbeitgeber-Organisationen. Bericht des Zentral-Vorstandes an die Mitglieder, Zürich: Buchdruckerei Arnold Bopp & C^{ie}. **Cité Jahresbericht UCAPS.**

Sites Internet

Base de données sur les Élités suisses au XX^e siècle : <http://www2.unil.ch/elitessuisses/>
 Dictionnaire historique de la Suisse (DHS) : <http://www.hls-dhs-dss.ch/?lg=f>
 Histoire de la sécurité sociale en Suisse : <http://www.histoiredelasecuritesociale.ch/accueil/>
 Historical Statistics of Switzerland Online : <http://www.fsw.uzh.ch/histstat/main.php>
 Office fédéral des assurances sociales : <http://www.bsv.admin.ch>
 Office fédéral des statistiques : <http://www.bfs.admin.ch>
 The Swiss Historical Monetary Value Converter : <http://swistoval.hist-web.unibe.ch/>

Littérature secondaire

- ANGST Kenneth (1992), *Von der "alten" zur "neuen" Gewerbepolitik: Liberalkorporative Neuorientierung des Schweizerischen Gewerbeverbandes (1930-1942)*, Thèse de doctorat, Université de Zurich.
- Arbeitsgruppe für Geschichte der Arbeiterbewegung (1980), *Schweizerische Arbeiterbewegung. Dokumente zu Lage, Organisation und Kämpfen der Arbeiter von der Frühindustrialisierung bis zur Gegenwart*, Zurich : Limmat Verlag Genossenschaft.
- ATTINGER Karl (1946), *Les caisses de compensation militaires: Le régime des allocations pour pertes de salaire institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 et ses répercussions*, Zurich : Buchr. a./d. Sihl AG.
- BALDWIN Peter (1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge & New York : Cambridge University Press.
- BAUMANN Werner (1993), *Bauernstand und Bürgerblock. Ernst Laur und der schweizerische Bauernverband 1897-1918*, Zurich : Orell Füssli.
- BAUMANN Werner, MOSER Peter (1999), *Bauern im Industriestaat. Agrarpolitische Konzeptionen und bäuerliche Bewegungen in der Schweiz 1918-1968*, Zurich : Orell Füssli.
- BILLETER Geneviève (1985), *Le pouvoir patronal. Les patrons des grandes entreprises suisses des métaux et des machines*, Genève : Droz.
- BINSWANGER Peter (1987), *Histoire de l'AVS, assurance-vieillesse et survivants suisse*, Zurich : Pro Senectute Suisse.
- BOILLAT Valérie, DEGEN Bernard, JORIS Elisabeth, KELLER Stefan, TANNER Albert, ZIMMERMANN Rolf (dir.) (2006), *La valeur du travail. Histoire et histoires des syndicats suisses*, Lausanne : Antipodes.
- BOURGEOIS Daniel (2009), «Le changement politique après la défaite française de 1940», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 1/93, p. 32-42.
- BUFFAT Aurélien (2011), *Pouvoir discrétionnaire et redevabilité de la bureaucratie de guichet. Les taxateurs d'une caisse de chômage comme acteurs de mise en œuvre*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- CAYET Thomas (2010), *Rationaliser le travail, organiser la production. Le Bureau international du travail et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.

- CIE (2002), *La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale*, Rapport final de la Commission indépendante d'experts Suisse-Seconde Guerre mondiale, Zurich: Éditions Pendo.
- COLEMAN William, GRANT Wyn (1988), «The Organizational Cohesion and Political Access of Business: A Study of Comprehensive Associations», *European Journal of Political Research*, 16/5, p. 467-87.
- CORTAT Alain (2009), *Un cartel parfait. Réseaux, R & D et profits dans l'industrie suisse des câbles*, Neuchâtel: Alphil.
- CORTAT Alain (dir.) (2010), *Contributions à une histoire des cartels en Suisse*, Neuchâtel: Alphil.
- CUÉNOUD François (1995), *Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlèvement. Mise en perspective pour 1995*, Lausanne: Réalités sociales.
- CULPEPPER Pepper D. (2011), *Quiet Politics and Business Power, Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- D'ARCIS Max (1935), *Les réalisations corporatives en Suisse*, Neuchâtel & Paris: Éditions Victor Attinger.
- DARD Olivier, RICHARD Gilles (dir.) (2005), *Les permanents patronaux: Éléments pour l'histoire de l'organisation du patronat en France dans la première moitié du xx^e siècle*, Metz: Centre de recherche Histoire et civilisation de l'Europe occidentale.
- DAUMAS Jean-Claude (2010), «Le Consortium de l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing», in DAUMAS Jean-Claude, CHATRIOT Alain, FRABOULET Danièle, FRIDENSON Patrick, JOLY Hervé (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris: Flammarion, p. 1098-1103.
- DAUMAS Jean-Claude (dir.) (2012), «Patrons et patronat en France au xx^e siècle», *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 114.
- DAUMAS Jean-Claude, CHATRIOT Alain, FRABOULET Danièle, FRIDENSON Patrick, JOLY Hervé (dir.) (2010), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris: Flammarion.
- DAVID Thomas, MACH André (2012), «Corporate Governance», in HALBEISEN Patrick, MÜLLER Margrit, VEYRASSAT Béatrice (dir.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle: Schwabe, p. 831-872.
- DAVID Thomas, MACH André, GINALSKI Stéphanie, REBMANN Frédéric (2009), «Networks of Coordination. Swiss Business Associations as an Intermediary between Business, Politics and Administration during the 20th Century», *Business and Politics*, 11/4, p. 1-38.
- DEGEN Bernard (1987), «Der Arbeitsfrieden zwischen Mythos und Realität», *Wiederspruch*, numéro spécial: «Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven», p. 11-30.
- DEGEN Bernard (1991), *Abschied vom Klassenkampf. Die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918-1929)*, Bâle & Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn.
- DEGEN Bernard (1998), «Wer darf mitregieren? Die Integration der Opposition als Gnadenakt», in STUDER Brigitte (dir.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich: Chronos, p. 145-158.
- DEGEN Bernard (2005), «Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates», *Études et Sources*, vol. 31, p. 17-48.

- DEGEN Bernard (2012a), «Arbeit und Kapital», in HALBEISEN Patrick, MÜLLER Margrit, VEYRASSAT Béatrice (dir.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle: Schwabe, p. 873-922.
- DEGEN Bernard (2012b), «Theorie und Praxis des Generalstreiks», in DEGEN Bernard, SCHÄPPI Hans, ZIMMERMANN Adrian (dir.), *Robert Grimm. Marxist, Kämpfer, Politiker*, Zurich: Chronos, p. 51-62.
- DEGEN Bernard, SCHÄPPI Hans, ZIMMERMANN Adrian (dir.) (2012), *Robert Grimm. Marxist, Kämpfer, Politiker*, Zurich: Chronos.
- DIRLEWANGER Dominique, GUEx Sébastien, PORDENONE Gian-Franco (2004), *La politique commerciale de la Suisse de la Seconde Guerre mondiale à l'entrée au GATT (1945-1966)*, Zurich: Chronos.
- DRUELLE-KORN Clotilde (2010), «La CGPF», in DAUMAS Jean-Claude, CHATRIOT Alain, FRABOULET Danièle, FRIDENSON Patrick, JOLY Hervé (dir.), *Dictionnaire historique des patrons français*, Paris: Flammarion, p. 1093-1098.
- EICHENBERGER Pierre (2012), «L'Union centrale des associations patronales suisses: genèse d'une association faïtière du patronat (1908-1922)», in FRABOULET Danièle, VERNUS Pierre (dir.), *Genèse des organisations patronales en Europe (xix^e-xx^e siècles)*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 143-152.
- EICHENBERGER Pierre (2013), «L'Union centrale des associations patronales suisses dans la sphère publique (1908-1914)», in FRABOULET Danièle, DRUELLE-KORN Clotilde, VERNUS Pierre (dir.), *Les organisations patronales et la sphère publique. Europe xix^e et xx^e siècles*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 257-268.
- EICHENBERGER Pierre, MACH André (2011), «Organized Capital and Coordinated Market Economy: Swiss Business Interest Associations between Socio-Economic Regulation and Political Influence», in TRAMPUSCH Christine, MACH André (dir.), *Switzerland in Europe: Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, Londres: Routledge, p. 63-81.
- EICHENBERGER Pierre, DAVID Thomas (2012), «Globalizing Employers' Collective Action in the Inter-War Period: The International Organization of Industrial Employers (1920-1939)», EBHA – BHSJ Congress: Paris.
- EICHENBERGER Pierre, GUEx Sébastien, HUMAIR Cédric, MACH André (2013), «Les organisations patronales suisses. Bilan historiographique et perspectives de recherche», *Travaux de science politique*, n° 56, Université de Lausanne: Institut d'études politiques et internationales.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta (1985), *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN Gøsta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- FARAGO Peter (1987), *Verbände als Träger öffentlicher Politik, Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz*, Grösch: Rügger.
- FARAGO Peter, KRISI Hanspeter (dir.) (1986), *Die Wirtschaftsverbände in der Schweiz, Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftverbänden in vier Sektoren der Industrie*, Grösch: Rügger.

- FERRARI Marco (1976), *Rechtliche Stellung und Faktische Bedeutung der Verbände in der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung*, Thèse de doctorat, Université de Zurich.
- FLORA Peter, KRAUS Franz, PFENNING Winfried (1987), *State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*, Frankfurt & Londres & Chicago: Campus Verlag & Macmillan Press & St. James Press.
- FRABOULET Danièle (2007), *Quand les patrons s'organisent. Stratégies et pratiques de l'Union des industries métallurgiques et minières 1901-1950*, Villeneuve-d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion.
- FRABOULET Danièle, VERNUS Pierre (dir.) (2012), *Genèse des organisations patronales en Europe (xix^e-xx^e siècles)*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- FRABOULET Danièle, DRUELLE-KORN Clotilde, VERNUS Pierre (dir.) (2013a), *Les organisations patronales et la sphère publique. Europe xix^e et xx^e siècles*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- FRABOULET Danièle, LOCATELLI Andrea, TEDESCHI Paolo (dir.) (2013b), *Historical and International Comparison of Business Interest Associations (19th-20th Centuries)*, Bruxelles: Peter Lang.
- FRABOULET Danièle, HUMAIR Cédric, VERNUS Pierre (dir.) (2014), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes: Presses universitaires de Rennes.
- FRACHEBOUD Virginie (2015), *L'introduction de l'assurance invalidité en Suisse (1944-1960). Tensions au cœur de l'État social*, Lausanne: Antipodes.
- FRECH Stefan (2001), *Clearing: Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit den Achsenmächten*, Commission indépendante d'experts Suisse-Deuxième Guerre mondiale, n° 3, Zurich: Chronos.
- GALAMBOS Louis (1966), *Competition & Cooperation: The Emergence of a National Trade Association*, Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- GARBANI Philippe, SCHMID Jean (1980), *Le syndicalisme suisse. Histoire politique de l'Union syndicale 1880-1980*, Lausanne: Éditions d'En bas.
- GASSER Elsa Felicya (1938), «Verbands- und Sekretärwirtschaft», in *Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch im selbstverlag Herausgegeben von der Neuen Helvetischen Gesellschaft*, p. 88-96.
- GAUTSCHI Willi (1966), *Der Landesstreik 1918*, Zurich: Benziger Verlag.
- GERLACH Thomas (1995), *Ideologie und Organisation. Arbeitgeberverband und Gewerkschaften in der Schweizer Textilindustrie 1935-1955. Eine Studie zur Logik kollektiven Handelns*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- GERSTER Hans (1921), *Die Arbeitgeberorganisationen in der Schweiz*, Binningen & Bâle: Wurz.
- GIGER Hans Georg (1951), *Die Mitwirkung privater Verbände bei der Durchführung öffentlicher Aufgaben*, Berne: Paul Haupt.
- GINALSKI Stéphanie (2015), *Du capitalisme familial au capitalisme financier? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au xx^e siècle*, Neuchâtel: Alphil.

- GIOVANOLI Fritz (1939), *Libre Suisse, voici tes maîtres* (publié sous les auspices du Parti socialiste suisse), Zurich: Éditions Jean Christophe.
- GORDON Colin (1994), *New Deals: Business, Labor, and Politics in America, 1920-1935*, Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- GOTTRAUX Philippe, SCHORDERET Pierre-Antoine, VOUTAT Bernard (2000), *La science politique suisse à l'épreuve de son histoire. Genèse, émergence et perspectives d'une discipline scientifique*, Lausanne: Réalités sociales.
- GRUNER Erich (1956), *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie. Vom Wachstum der Wirtschaftsorganisationen im schweizerischen Staat*, Erlenbach et Zurich: Eugen Rentsch Verlag.
- GRUNER Erich (1959), «Zur Theorie und Geschichte der Interessenverbände», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 95/3, p. 59-79.
- GRUNER Erich (1964), «100 Jahre Wirtschaftspolitik. Etappen des Interventionismus in der Schweiz», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, vol. 100, p. 3-70.
- GRUNER Erich (1965), «Zur Verbandsdiskussion», *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 101/1, p. 43-48.
- GRUNER Erich (1970), *L'Assemblée fédérale suisse 1920-1968*, Berne: Francke.
- GRUNER Erich (1977), *Die Parteien in der Schweiz*, Berne: Francke.
- GRUNER Erich (1988), «Die Arbeitgeberorganisationen – Spiegelbild oder Überbietung der Gewerkschaften?», in GRUNER Erich (dir.), *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914, Band II: Gewerkschaften und Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt; Streiks, Kampf ums Recht und Verhältnis zu andern Interessengruppen*, Zurich: Chronos, p. 813-836.
- GUEx Sébastien (1995), «À propos des gardes civiques et de leur financement à l'issue de la Première Guerre mondiale», in BATOU Jean, CERUTTI Mauro, HEIMBERG Charles (dir.), *Pour une histoire des gens sans histoire. Ouvriers, exclus et rebelles en Suisse XIX^e-XX^e siècles*, Lausanne: Éditions d'En bas, p. 255-264.
- GUEx Sébastien, PERRENOUD Marc (1995), «Prévenir la grève générale», *Traverse: Revue d'histoire*, 2/4, p. 17-19.
- GUEx Sébastien, SCHNYDER BURGHARTZ Albert (2001), «La Suisse: pays du consensus?», *Traverse: Revue d'histoire*, 8/3, p. 7-23.
- GUEx Sébastien, STUDER Brigitte (2002), «L'État social en Suisse aux XIX^e et XX^e siècles. Notes sur quelques pistes de recherche», in GILOMEN Hans-Jörg, GUEx Sébastien, STUDER Brigitte (dir.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert/De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen Âge au XX^e siècle*, Société suisse d'histoire économique et sociale, n° 18, Zurich: Chronos, p. 201-211.
- GUEx Sébastien, MAZBOURI Malik (2012), «De l'Association des représentants de la banque en Suisse (1912) à l'Association suisse des banquiers (1919). Genèse et fonctions de l'organisation faîtière du secteur bancaire suisse», in FRABOULET Danièle, VERNUS Pierre (dir.), *Genèse des organisations patronales en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 205-226.
- GUEx Sébastien, MAZBOURI Malik (2013), «Une grande association patronale dans la sphère publique: l'exemple de l'Association suisse des banquiers (de 1912 à nos jours)», in

- FRABOULET Danièle, DRUELLE-KORN Clotilde, VERNUS Pierre (dir.), *Les organisations patronales et la sphère publique. Europe XIX^e et XX^e siècles*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 205-238.
- GUEx Sébastien, MAZBOURI Malik (2014), «L'Association suisse des banquiers, les relations entre patronat et salariat bancaires au début du XX^e siècle et leur postérité», in FRABOULET Danièle, HUMAIR Cédric, VERNUS Pierre (dir.), *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 83-99.
- GUEx Sébastien, SCHAUFELBUEHL Janick (2011), «Les vertus de l'ignorance. Enjeux et conflits autour des statistiques sociales et économiques en Suisse au XX^e siècle», *Économies & Sociétés*, 44/9, p. 1555-1574.
- GUTERSOHN Alfred (1954), *Les Arts et métiers dans la vie économique de la Suisse. L'Union suisse des arts et métiers 1879-1954*, Lausanne : Imprimeries réunies SA.
- HABERSAAT-ORY Gisèle (1988), «Moments cruciaux dans l'histoire des grèves», in GRUNER Erich (dir.), *Arbeitschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914, Band II: Gewerkschaften und Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt; Streiks, Kampf ums Recht und Verhältnis zu andern Interessengruppen*, Zurich : Chronos, p. 1035-1130.
- HACKER Jacob S. (2002), *The Divided Welfare State. The battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge : Cambridge University Press.
- HACKER Jacob S., PIERSON Paul (2002), «Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State», *Politics and Society*, 30/2, p. 277-324.
- HAFNER Georg (1986), *Bundesrat Walther Stampfli (1884-1965). Leiter der Kriegswirtschaft im Zweiten Weltkrieg. Bundesrätlicher Vater der AHV*, Olten : Dietschi.
- HALL Peter, SOSKICE David (2001), «An Introduction to Varieties of Capitalism», in HALL Peter, SOSKICE David (dir.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford : Oxford University Press, p. 1-68.
- HARRIS HOWELL John (1999), «Interwar American Histories: Left, Right, and wrong», *The Historical Journal*, 42/1, p. 293-308.
- HARTMANN Karl (1971), *Subsidiarität und Föderalismus in der Schweizerischen Sozialpolitik. Dargestellt an der Entwicklung der Altersvorsorge und der Krankenversicherung*, Winterthur : Hans Schellenberg.
- HAUSER Benedikt (1985), *Wirtschaftsverbände im frühen schweizerischen Bundestaat 1848-1874: vom regionalen zum nationalen Einzugsgebiet*, Bâle & Francfort-sur-le-Main : Helbing & Lichtenhahn.
- HIRTER Hans (1988), «Die Streiks in der Schweiz in den Jahren 1880-1914: Quantitative Streikanalyse», in Gruner Erich (dir.), *Arbeitschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914, Band II: Gewerkschaften und Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt; Streiks, Kampf ums Recht und Verhältnis zu andern Interessengruppen*, Zurich : Chronos, p. 837-1008.
- HOHL Marcela (1988), *Gegner – Konkurrenten – Partner. Kollektivbiographie oberster Führungsgruppen im schweizerischen Arbeitsbeziehungssystem 1900-1980*, Grüsch : Rüeegger.
- HOTZ Beat (1979), *Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmässige Bearbeitung wirtschaftspolitischer Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivitäten des Staates im Falle der Schweiz*, Diessenhofen : Rüeegger.

- HUBER Hans (1945), «Neue Rechtsbegriffe auf dem Gebiet der Lohn- und Verdienstersatzordnung», *Schweizerische Juristen-Zeitung*, 41/4, p. 49-54.
- HUMAIR Cédric (2004), *Développement économique et État central (1815-1914): un siècle de politique douanière suisse au service des élites*, Berne: Peter Lang.
- HUMAIR Cédric (2012), «Du libéralisme manchestérien au capitalisme organisé: genèse, structuration et spécificités de l'organisation patronale suisse (1860-1914)», in FRABOULET Danièle, VERNUS Pierre (dir.), *Genèse des organisations patronales en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 133-142.
- HUMAIR Cédric (2013), «Les organisations du tourisme suisse et leurs relations à l'État central: analyse d'une montée en puissance (1882-1939)», in FRABOULET Danièle, DRUELLE-KORN Clotilde, VERNUS Pierre (dir.), *Les organisations patronales et la sphère publique. Europe XIX^e et XX^e siècles*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 183-194.
- HUMAIR Cédric, GUEX Sébastien, MACH André, EICHENBERGER Pierre (2012), «Les organisations patronales suisses entre coordination économique et influence politique: bilan historiographique et pistes de recherche», *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, n° 115, p. 115-127.
- JAUN Rudolf (1991), *Das Schweizerische Generalstabskorps 1875-1945. Eine kollektiv-biographische Studie*, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- JOST Hans Ulrich (1986), «Menace et repliement, 1914-1945», in *Nouvelle Histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne: Payot, deuxième édition [1982], p. 683-770.
- JOST Hans Ulrich (1992a), *Les avant-gardes réactionnaires*, Lausanne: Éditions d'En bas.
- JOST Hans Ulrich (1992b), «“Surveiller et punir”. Le quadrillage du mouvement ouvrier et du socialisme par la bourgeoisie suisse aux XIX^e et XX^e siècles», in JOST Hans Ulrich, VUILLEUMIER Marc, UDRY Charles-André (dir.), *Cent ans de police politique en Suisse 1889-1989*, Lausanne: Association pour l'étude de l'histoire du mouvement ouvrier & Édition d'En bas, p. 11-29.
- JOST Hans Ulrich (1999), *Le salaire des neutres. Suisse 1939-1948*, Paris: Denoël.
- JOST Hans Ulrich (2005), *À tire d'ailes. Contributions de Hans Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse*, Lausanne: Antipodes.
- JOST Hans Ulrich (2011), «La Suisse, le corporatisme et ses sources d'inspiration», in DARD Olivier (dir.), *Le corporatisme dans l'aire francophone au XX^e siècle*, Berne: Peter Lang, p. 121-138.
- KATZENSTEIN Peter (1984), *Corporatism and Change. Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Ithaca: Cornell University Press.
- KATZENSTEIN Peter (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- KELLER Stefan (2002), *Le temps des fabriques. Des cadences à la décadence*, Lausanne: Éditions d'En bas.
- KLAUSEN Jytte (1998), *War and Welfare. Europe and the United States, 1945 to the Present*, New York: Palgrave.
- KLEIN Jennifer (2003), *For All These Rights: Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.

- KNIPS Achim (1996), *Deutsche Arbeitgeberverbände der Eisen- und Metallindustrie: 1888-1914*, Stuttgart: Steiner.
- KOCHER Gerhard (1967), *Verbandseinfluss auf die Gesetzgebung: Ärzteverbindung, Krankenkassenverbände und die Teilrevision 1964 des Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes*, Berne: Francke.
- KOLLER Christian (2007), «Demonstrating in Zurich between 1830 and 1940: From Bourgeois Protest to Proletarian Street Politics», in REISS Matthias (dir.), *The Street as Stage. Protest Marches and Public Rallies since the Nineteenth Century*, Londres & New York: German Historical Institute London & Oxford University Press, p. 193-211.
- KOLLER Christian (2009a), *Streikkultur. Performanzen und Diskurse des Arbeitskampfes im schweizerisch-österreichischen Vergleich (1860-1959)*, Vienne: LIT-Verlag.
- KOLLER Christian (2009b), «Local Strikes as Transnational Events: Migration, Donations, and Organizational Cooperation in the Context of Strikes in Switzerland (1860-1914)», *Labour History Review*, 74/3, p. 305-318.
- KOLLER Christian (2012), «La grève comme phénomène “anti-suisse”: xénophobie et théories du complot dans les discours anti-grévistes (XIX^e et XX^e siècles)», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 28, «Des grèves au pays de la paix du travail», p. 25-46.
- KÖNIG Mario, SIEGRIST Hannes, VETTERLI Rudolf (1985), *Warten und Aufrücken. Die Angestellten in der Schweiz. 1870-1950*, Zurich: Chronos.
- KORPI Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, Boston: Routledge & Kegan Paul.
- KORPI Walter (2006), «Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists», *World Politics*, 58/2, p. 167-206.
- KRIESI Hanspeter (1980), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt: Campus.
- KRIESI Hanspeter (2006), «Institutional Filters and Path Dependency: the Impact of Europeanization on Swiss Business Associations», in STREECK Wolfgang, GROTE Jürgen R., SCHNEIDER Volker, VISSER Jelle (dir.), *Governing interests: Business Associations facing Internationalization*, Londres: Routledge, p. 49-67.
- KRIESI Hanspeter, FARAGO Peter (1989), «The Regional Differentiation of Business Interest Associations in Switzerland», in COLEMAN William, JACEK Henry (dir.), *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, Londres: Sage, p. 153-172.
- KUNTSCHE Charles (1956), «À propos du cinquantenaire du Journal des associations patronales», in Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, *50 Jahre Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung, Journal des associations patronales (1906-1956)*, Zürich: Rüegg.
- KUNTSCHE Charles (1958), «La politique constructive du patronat», in Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, *Arbeitgeberpolitik gestern und heute, Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen des Zentralverbandes schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen 1908-1958*, Zurich: Buchdruckerei Berichthaus, p. 51-66.
- LANZALACO Luca (2008), «Business Interest Association», in JONES Geoffrey, ZEITLIN Jonathan (dir.), *Oxford Handbook of Business History*, Oxford: Oxford University Press, p. 293-315.

- LAUCHENAUER Eduard (1958), «Die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Sicht des schweizerischen Unternehmers», in Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, *Arbeitgeberpolitik gestern und heute. Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen des Zentralverbandes schweizerischen Arbeitgeberorganisationen 1908-1958*, Zurich: Buchdruckerei Berichthaus, p. 137-158.
- LAUTNER Julius Georg (1942), *System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts*, Zurich: Polygraphischer Verlag A.-G.
- LEIMGRUBER Matthieu (2001), *Taylorisme et management en Suisse romande: (1917-1950)*, Lausanne: Antipodes.
- LEIMGRUBER Matthieu (2008), *Solidarity without the State? Business and the shaping of the Swiss welfare state 1890-2000*, Cambridge: Cambridge University Press.
- LEIMGRUBER Matthieu (2009), «Schutz für Soldaten, nicht für Mütter. Lohnausfallentschädigung für Dienstleistende», in LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.), *Umbruch an der «Inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich: Chronos, p. 75-99.
- LEIMGRUBER Matthieu (2010), «Protecting Soldiers, Not Mothers: Soldiers' Income Compensation in Switzerland during World War II», *Social Politics*, 17/1, p. 53-79.
- LEIMGRUBER Matthieu (2011a), «État fédéral, État social? L'historiographie de la protection sociale en Suisse», *Traverse: Revue d'histoire*, 18/1, p. 217-237.
- LEIMGRUBER Matthieu (2011b), «Syndicats et retraite en Suisse au xx^e siècle, du rêve mutualiste à la défense des assurances sociales», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 27, «Syndicats et politique sociale», p. 93-110.
- LEIMGRUBER Matthieu (2011c), «Dossier: Syndicats et politiques sociales. Introduction», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 27, «Syndicats et politique sociale», p. 3-7.
- LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.) (2009a), *Umbruch an der «Inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich: Chronos.
- LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.) (2009b), «Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich», in LEIMGRUBER Matthieu et LENGWILER Martin (dir.), *Umbruch an der «Inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich: Chronos, p. 9-45.
- LENGWILER Martin (2006), *Risikopolitik im Sozialstaat. Die schweizerische Unfallversicherung 1870-1970*, Cologne: Böhlau.
- LENGWILER Martin (2009), «Das verpasste Jahrzehnt. Krankenversicherung und Gesundheitspolitik in der Schweiz (1938-1949)», in LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.), *Umbruch an der «Inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich: Chronos, p. 165-183.
- LOERTSCHER-ROUGE Françoise (1977), «La politique de la FOMH dans l'horlogerie lors de la crise des années 30 (1930-1937)», *Revue européenne des sciences sociales*, 15/42, p. 143-199.
- LONGCHAMP Olivier (2014), *La politique financière fédérale 1945-1958*, Lausanne: Antipodes.
- MACH André (1999a), «Associations d'intérêts», in KLÖTI Ulrich, KNÖPFEL Peter, KRIESI Hanspeter, LINDER Wolf, PAPADOPOULOS Ioannis (dir.), *Manuel de la politique suisse*, Berne: Haupt, p. 299-335.

- MACH André (dir.) (1999b), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zurich: Seismo.
- MACH André (2006), *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes: la législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 90*, Zurich et Coire: Rüeegger.
- MACH André, OESCH Daniel (2003), «Collective Bargaining between Decentralization and Stability: A Sectoral Model Explaining the Swiss Experience during the 1990s», *Industrielle Beziehungen*, 10/1, p. 160-182.
- MAIER Charles S. (1981), «The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe», *The American Historical Review*, 86/2, p. 327-352.
- MARES Isabela (1996), *Is Unemployment Insurable? Employers and the Institutionnalization of the Risk of Unemployment*, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- MARES Isabela (2003a), *The Politics of Social Risk*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MARES Isabela (2003b), «The Sources of Business Interest in Social Insurance: Sectoral Versus National Differences», *World Politics*, 55/2, p. 229-258.
- MÄRK-ROHRER Linda (2011), «Die Sozialpolitik der Schweizer Gewerkschaften: Ein Analyse der Umbruchphasen von Unterstützungskassen, GAV und Gesetz», Thèse de doctorat, Université de Berne.
- MARTIN Cathie Jo, SWANK Duane (2012), *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth and Equality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MASPOLI Philippe (1993), *Le corporatisme et la droite en Suisse romande*, Lausanne: Université de Lausanne, Faculté des lettres.
- MAZBOURI Malik (2005), *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913). Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne: Antipodes.
- MEIER Martin, FRECH Stefan, GEES Thomas, KROPF Blaise (2002), *Schweizerische Aussenwirtschaftspolitik 1930-1948: Strukturen – Verhandlungen – Funktionen*, (Publications de la CIE, volume 10), Zurich: Chronos.
- MEYER Hermann (1906), *Die Arbeiterbewegung in der Maschinen-Industrie im Jahre 1905. Im Auftrag und an Hand der Akten des Vereins schweizerischer Maschinen-Industrieller*, Zurich: Albert Müller's Verlag.
- MEYNAUD Jean (1963), *Les organisations professionnelles en Suisse*, Lausanne: Payot.
- MILLS Charles Wright (1969), *L'élite du pouvoir*, Paris: François Maspero.
- MORGAN Kimberly J., CAMPBELL Andrea L. (2011), *The Delegated Welfare State. Medicare, Markets and the Governance of Social Policy*, New York: Oxford University Press.
- MUHEIM David (1998), *Le mutualisme contre l'assurance sociale. La Fédération des sociétés de secours mutuels de la Suisse romande et les premiers projets d'assurance maladie (1893-1912)*, Mémoire de licence, Université de Lausanne.
- MÜLLER Philipp (2010), *La Suisse en crise (1929-1936). Les politiques monétaire, financière, économique et sociale de la Confédération helvétique*, Lausanne: Antipodes.
- NATCHKOVA Nora (2005), «Étude de la politique patronale face à la main-d'œuvre féminine en Suisse (1939-1946)», in SCHOENI Céline, NATCHKOVA Nora, SCHICK

- Manon, CHRISTE Sabine (dir.), *Au foyer de l'inégalité. La division sexuelle du travail en Suisse pendant la crise des années 30 et la Deuxième Guerre mondiale*, Lausanne : Antipodes, p. 105-179.
- NIJHUIS Dennie Oude (2009a), *Labor Divided in the Postwar European Welfare State: The Netherlands and the United Kingdom*, Cambridge : Cambridge University Press.
- NIJHUIS Dennie Oude (2009b), «Revisiting the Role of Labor Worker Solidarity, Employer Opposition, and the Development of Old-Age Pensions in the Netherlands and the United Kingdom», *World Politics*, 61/2, p. 296-329.
- OBINGER Herbert (2008), «Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland», *Journal of Public Policy*, 18/3, p. 241-263.
- OBINGER Herbert, STARKE Peter, MOSER Julia, BOGEDAN Claudia, GINDULIS Edith, LEIBFRIED Stephan (2010), *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*, Oxford : Oxford University Press.
- OESCH Daniel (2007), «Weniger Koordination, mehr Markt? Kollektive Arbeitsbeziehungen und Neokorporatismus in der Schweiz seit 1990», *Revue suisse de science politique*, 13/3, p. 337-368.
- OFFERLÉ Michel (2013), *Les Patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris : Odile Jacob.
- PASCHE Cécile (2000), *Heinrich Homberger (1896-1985). Servir la patrie ? Servir le Vorort...*, Mémoire de licence, Université de Lausanne.
- PASTER Thomas (2010), «Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik», in SCHROEDER Wolfgang, WESSELS Bernhard (dir.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Vs-Verlag, p. 342-362.
- PASTER Thomas (2012), *The Role of Business in the Development of the Welfare State and Labor Markets in Germany: Containing Social Reforms*, Londres : Routledge.
- PASTER Thomas (2013), «Business and Welfare State Development: Why Did Employers Accept Social Reforms?», *World Politics*, 65/3, p. 416-451.
- PEDERSEN Susan (1993), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State. Britain and France 1914-1945*, New York : Cambridge University Press.
- PILOTTI Andrea (2012), *Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910-2010). Biographie collective des élus fédéraux et réformes du Parlement helvétique*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- PIOTET Georges (1988), *Restructuration industrielle et corporatisme : le cas de l'horlogerie en Suisse, 1974-1987*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- POLLUX (1944), *Trusts in der Schweiz. Die schweizerische Politik im Schlepptau der Hochfinanz*, Zurich : Verein für wirtschaftliche Studien.
- PURICELLI François (2004), «Les institutions sociales : une composante fondamentale de l'organisation professionnelle», in CAVIN Jean-François (dir.), *Liberté économique et responsabilité sociale. Des corporations au mondialisme*, Études & Enquêtes n° 31, Lausanne : Centre patronal.
- REBMANN Frédéric (2006), *Une économie autogérée sans intervention de l'État ? Le rôle et la position du Vorort dans les processus de législation sur les cartels (1950-1962)*, Mémoire de licence, Université de Lausanne.

- REBMANN Frédéric, MACH André (2013). « Commissions extra-parlementaires fédérales », in LADNER Andreas, CHAPPELET Jean-Loup, EMERY Yves, KNOEPFEL Peter, MADER Luzius, SOGUEL Nils, VARONE Frédéric (dir.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 161-176.
- RIEDER Joelle (2003), *Une loi fédérale sur les allocations familiales. L'initiative Frankhauser, une occasion manquée ?*, Mémoire de certificat de perfectionnement en politique sociale, Université de Genève.
- RUBATTEL Rodolphe (1957), « Les relations Confédération – Groupements intéressés », Étude présentée au Conseil fédéral par R. Rubattel, 64^e supplément de *La Vie économique*, revue mensuelle publiée par le Département fédéral de l'économie publique, Berne.
- RUFFIEUX Roland (1974), *La Suisse de l'entre-deux-guerres*, Lausanne: Payot.
- RÜSTERHOLZ Peter (1986), « Maschinenindustrie und Aussenwirtschaftspolitik: Die Exportrisikogarantie », in FARAGO Peter, KRIESI Hanspeter (dir.), *Wirtschaftsverbände in der Schweiz*, Grösch: Rüeegg.
- SALAI Robert, STORPER Michael (1993), *Les mondes de production: Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris: Éditions de l'EHESS.
- SANCEY Yves (2015), *Quand les banquiers font la loi. Aux sources de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre, de 1914 aux années 1950*, Lausanne: Antipodes.
- SAUNIER Pierre-Yves (2013), *Transnational History*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SAXER Arnold (1955), « Sozialversicherung », in *Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft*, volume II, Berne: Benteli-Verlag, p. 338-342.
- SAXER Arnold (1964), *La sécurité sociale suisse*, Berne: Peter Haupt.
- SAXER Peter (1953), *Die AHV-Ausgleichskassen als neue Organisationsform der schweizerischen Sozialversicherung*, Berne: Stämpfli & C^{ie}.
- SCHIEBEN Oskar (1987), « Konrad Ilgs Weg nach rechts. Eine Fussnote », *Widerspruch*, numéro spécial: « Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven », p. 31-36.
- SCHIAVI Rita, BRASSEL Ruedi (1987), « Kämpfend in den Arbeitsfrieden. Zur Streikwelle in der unmittelbaren Nachkriegszeit », *Widerspruch*, numéro spécial: « Arbeitsfrieden – Realität eines Mythos. Gewerkschaftspolitik und Kampf um Arbeit – Geschichte, Krise, Perspektiven », p. 57-69.
- SCHIRMER August (1934), *Die Neuordnung der Wirtschaft. Die Aufgaben der Berufsverbände*, Saint-Gall: H. Tschudy & Co.
- SCHMIDT Herman (1956), *Organisation und rechtliche Stellung der kantonalen AVS-Ausgleichskassen*, Thèse de doctorat, Université de Zurich.
- SCHMID Hanspeter (1980), *Krieg der Bürger: das Bürgertum im Kampf gegen den Generalstreik 1919 in Basel*, Zurich: Rotpunktverlag.
- SCHMID Hanspeter (1983), *Wirtschaft, Staat und Macht. Die Politik der schweizerischen Exportindustrie im Zeichen von Staats- und Wirtschaftskrise*, Zurich: Limmat.
- SCHMITTER Philippe, STREECK Wolfgang (1999), « The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies », *MPIfG Discussion Paper*, 99/1, Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- SCHNEIDER Volker, GROTE Jürgen (2006), «Introduction: Business Associations, Associative Order and Internationalization», in STREECK Wolfgang, GROTE Jürgen R., SCHNEIDER Volker, VISSER Jelle (dir.), *Governing Interests. Business Associations Facing Internationalization*, Londres : Routledge, p. 1-18.
- SCHNYDER Gerhard, LÜPOLD Martin, MACH André, DAVID Thomas (2005), «The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century», *Travaux de science politique*, n° 22, Lausanne : Institut d'études politiques et internationales.
- SCHOENI Céline (2012), *Travail féminin : Retour à l'ordre!*, Lausanne : Antipodes.
- SCHOENI Céline, NATCHKOVA Nora, SCHICK Manon, CHRISTE Sabine (dir.) (2005), *Au foyer de l'inégalité. La division du travail en Suisse pendant la crise des années 30 et la Deuxième Guerre mondiale*, Lausanne : Antipodes.
- SCHROEDER Wolfgang (2010), «Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände», in SCHROEDER Wolfgang, WESSELS Bernhard (dir.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Vs-Verlag, p. 26-42.
- SCHUMACHER Beatrice (2009), «Familien (denk) modelle. Familienpolitische Weichenstellungen in der Formationsphase des Sozialstaats (1930-1945)», in LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.), *Umbruch an der «Inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938-1948*, Zurich : Chronos, p. 139-163.
- SCHWARB Ernst Eduard (1948), *Gewerkschaftliche Lohnpolitik im Rahmen der schweizerischen Wirtschaftspolitik von 1918-1939*, Thèse de doctorat, Université de Bâle.
- SOMMER Jürg H. (1978), *Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz. Eine politisch-ökonomische Analyse der Ursprünge, Entwicklungen und Perspektiven sozialer Sicherung im Widerstreit zwischen Gruppeninteressen und volkswirtschaftlicher Tragbarkeit*, Dissenhofen : Rüeegger.
- STEINMANN Otto (1958), «Anfang und Fortgang», in Zentralverband Schweizerischer Arbeitgeberorganisationen, *Arbeitgeberpolitik gestern und heute. Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen des Zentralverbandes schweizerischen Arbeitgeber-Organisationen 1908-1958*, Zurich : Buchdruckerei Berichthaus, p. 13-29.
- STEINMANN Walter (1988), *Zwischen Markt und Staat. Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz*, Konstanz : Wisslit-Verlag.
- STREECK Wolfgang (2006), «The Study of Interest Groups: Before “The Century” and After», in CROUCH Colin, STREECK Wolfgang (dir.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Londres : Edward Elgar, p. 3-45.
- STREECK Wolfgang, SCHMITTER Philippe (1985), «Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order», *European Sociological Review*, 1/2, p. 119-138.
- STREECK Wolfgang, GROTE Jürgen R., SCHNEIDER Volker, VISSER Jelle (dir.) (2006), *Governing Interests. Business Associations Facing Internationalization*, Londres : Routledge.
- STUDER Brigitte (1997), «Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920-1925», *Revue suisse d'histoire*, 47/2, p. 151-170.
- STUDER Brigitte (1998), «Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat», in STUDER Brigitte (dir.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich : Chronos, p. 159-186.

- STUDER Brigitte (2012), «Ökonomien der sozialen Sicherheit», in HALBEISEN Patrick, MÜLLER Margrit, VEYRASSAT Béatrice (dir.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Bâle: Schwabe, p. 923-974.
- STUDER Brigitte (2014), «Genre et protection sociale», in BRODIEZ-DOLINO Axelle, DUMONS Bruno (dir.), *La protection sociale en Europe au xx^e siècle*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, p. 101-120.
- SWENSON Peter (1991), «Bringing Capital back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden», *World Politics*, 43/4, p. 513-544.
- SWENSON Peter (2002), *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, New York: Oxford University Press.
- SWENSON Peter (2004), «Varieties of Capitalist Interests: Power, Institutions, and the Regulatory Welfare State in the United States and Sweden», *Studies in American Political Development*, 18/1, p. 1-29.
- TABIN Jean-Pierre, TOGNI Carola (2013), *L'assurance chômage en Suisse*, Lausanne: Antipodes.
- TABIN Jean-Pierre, FRAUENFELDER Arnaud, TOGNI Carola, KELLER Véréna (2008), *Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du xix^e siècle*, Lausanne: Antipodes.
- TANNER Jakob (1986), *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft: eine finanzsoziologische Analyse des Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zurich: Limmat Verlag Genossenschaft.
- TANNER Jakob (1998), «Staat und Wirtschaft in der Schweiz. Interventionistische Massnahmen und Politik als Ritual», in STUDER Brigitte (dir.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung der Schweiz, 1848-1998*, Zurich: Chronos, p. 237-259.
- TISSOT Laurent (1999), «Pourquoi signer une paix du travail alors qu'il n'y a pas eu de guerre? Logique patronale et attitudes ouvrières dans une entreprise vaudoise: Paillard SA, 1938-1950», *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, n° 15, «Archives d'entreprises», p. 13-34.
- TISSOT Laurent (dir.) (2012), «Dubied, une entreprise neuchâteloise, 1867-1988», *Revue historique neuchâteloise*, n° 1-2.
- TRAMPUSCH Christine (2007), «Industrial Relations as a Source of Solidarity in Times of Welfare State Retrenchment», *Journal of Social Policy*, 36/2, p. 197-215.
- TRAMPUSCH Christine (2010), «The Welfare State and Trade Unions in Switzerland. An Historical Reconstruction of the Shift from a Liberal to a Post-Liberal Welfare Regime», *Journal of European Social Policy*, 20/1, p. 57-73.
- TRAMPUSCH Christine, MACH André (dir.) (2011), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, Londres: Routledge.
- TREHSEL Ernst (1981), «Vorwort», in DERRON Leonhard (dir.), *Artikel und Referate 1936-1975*, Bâle: Rolf Bommer, p. 9-13.
- TROCLET Léon-Eli (1961), *La Sécurité sociale en Belgique*, Bruxelles: Institut de sociologie Solvay.
- USEEM Michael (1984), *The Inner Circle: Large corporations and the Rise of Business Political Activity in the US and UK*, Oxford: Oxford University Press.

- VUILLEUMIER Marc (2012), *Histoire et combats. Mouvement ouvrier et socialisme en Suisse, 1864-1960*, Lausanne: Éditions d'En bas et Le Collège du travail.
- WEHRLI Bernhard (1972), *Le Vorort, mythe ou réalité. Histoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie*, Neuchâtel: La Baconnière.
- WERNER Christian (2000), *Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessengruppen in der Schweiz 1928-1947*, Zurich: Chronos.
- ZEHNDER Jean (1955), *Organisation und rechtliche Stellung der AHV-Ausgleichskassen*, Thèse de doctorat, Université de Bâle.
- ZIMMERMANN Adrian (2009), «Tätigkeiten... nicht müssige Stemperei. Arbeitsbeschaffung, kollektives Arbeitsrecht und Lohnpolitik», in LEIMGRUBER Matthieu, LENGWILER Martin (dir.), *Umbruch an der « Inneren Front ». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938-1948*, Zurich: Chronos, p. 47-74.
- ZIMMERMANN Adrian (2012), *Klassenkampf und Klassenkompromiss. Arbeit, Kapital und Staat in den Niederlanden und der Schweiz, 1914-1950*, Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- ZIMMERMANN Beat R. (1980), *Verbands- und Wirtschaftspolitik am Übergang zum Staatsinterventionismus. Dargestellt anhand der Mitwirkung des Schweizerischen Handels- und Industrievereins und der Kaufmännischen Gesellschaft Zürich bei der Ausgestaltung der schweizerischen Aussenhandelspolitik im ausgehenden 19. Jahrhundert*, Berne & Frankfurt am Main: Peter Lang.
- ZÜND André (1955), *Familienzulagen und Familienausgleichskassen der privaten Wirtschaft*, Zurich et Saint-Gall: Polygraph. Verlag AG.

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1: Les différentes utilisations des caisses de compensation en Suisse ...	33
Tableau 2: Les différentes phases dans l’histoire des caisses de compensation (1929-1960)	35
Tableau 3: Survol chiffré des caisses de compensation APG-AVS-AI patronales (1940-2000)	37
Tableau 4: Employés, frais de gestion et cotisations aux caisses de compensation APG-AVS-AI (1940-2000)	44
Tableau 5: Associations membres de l’UCAPS à la fin de 1908	109
Tableau 6: Arrêtés, directives et circulaires régulant les caisses de compensation (1939-1947)	270
Tableau 7: Année de fondation des caisses de compensation pour allocations familiales (1938-1944).	275
Tableau 8: Les tâches confiées aux caisses de compensation patronales (1953-1990)	353
Tableau 9: Les caisses de compensation d’allocations familiales gérées par les caisses AVS patronales (1949-1995).	363
Tableau 10: Nombre de grèves en Suisse (1880-1960).	423
Tableau 11: Les membres du Vorstand de l’UCAPS (1908-1960)	427
Tableau 12: Les membres de l’Ausschuss de l’UCAPS (1908-1960)	433
Tableau 13: Les présidents, vice-présidents et trésoriers de l’UCAPS (1908-1960)	435
Tableau 14: Les employés de l’UCAPS (1908-1960)	436

Tableau 15: Date d'adhésion et de démission des membres de l'UCAPS (1908-1960)	437
Tableau 16: Les comptes de l'UCAPS (1908-1960)	440
Tableau 17: Nombre des affiliés, montants des cotisations et des frais de gestion en francs suisses courants (1940-2000)	443
Tableau 18: Les caisses de compensation AVS et leur(s) association(s) fondatrice(s) en 1960.	445
Tableau 19: Les plus grandes caisses professionnelles en 1950, en 1955 et en 1960	459
Tableau 20: Les caisses de compensation d'allocations familiales nationales en 1949	460

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Illustration 1: Sans allocations familiales, même rendement, même salaire, conditions de vies différentes	27
Illustration 2: Le fonctionnement d'une caisse de compensation pour allocations familiales	29
Illustration 3: Les mouvements financiers dans une caisse de compensation	30
Illustration 4: La triple compensation dans le système des APG	30
Illustration 5: Logique des membres et logique d'influence des associations patronales	77
Illustration 6: La différenciation des membres des trois associations faïtières du patronat suisse	119
Illustration 7: Les organes de l'UCAPS vers 1920	135
Illustration 8: Les caisses de compensation dans les logiques des membres et d'influence	408

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Nombre de grèves par année en Suisse (1890-1960)	89
Graphique 2: Nombre de grévistes par 100 000 travailleurs (1908-1960)	122
Graphique 3: Distribution de la durée hebdomadaire du travail dans les entreprises affiliées à l'ASM (1926-1940)	187
Graphique 4: Nombre d'entreprises membres de la caisse de compensation et de l'ASM (1940-1960)	242
Graphique 5: Nombre de réunions du Vorstand, de l'Ausschuss et de la Geschäftsführer-Konferenz de l'UCAPS (1908-1960)	323
Graphique 6: Nombre de membres de l'UCAPS (1908-1960)	343
Graphique 7: L'évolution du nombre de caisses APG, puis AVS (1940-2015) . . .	396

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
LISTE DES ABRÉVIATIONS	11
1 – INTRODUCTION	15
2 – CAISSES DE COMPENSATION, PATRONAT ET POLITIQUES SOCIALES	25
2.1. Objet d'étude	25
2.1.1. <i>Les caisses de compensation en Suisse</i>	26
2.1.2. <i>Le Kassenwesen helvétique</i>	39
2.1.3. <i>Les caisses de compensation dans une perspective transnationale</i>	45
2.2. Historiographie(s)	49
2.2.1. <i>Les études consacrées aux caisses de compensation en Suisse</i>	50
2.2.2. <i>L'historiographie des associations patronales</i>	55
2.2.3. <i>La question de l'influence patronale sur les politiques sociales</i>	67
2.3. Stratégie de recherche	74
2.3.1. <i>Questions de recherche : les caisses dans les mobilisations patronales</i>	74
2.3.2. <i>Les fonds d'archives étudiés</i>	78
3 – 1908-1929 : LA GENÈSE DES ORGANISATIONS PATRONALES SUISSES	85
3.1. Maîtriser le marché du travail : l'émergence des <i>employers' associations</i>	86
3.1.1. <i>Les mesures de lutte anti-syndicale</i>	95
3.1.2. <i>Les mesures de contrainte sur les entreprises</i>	97
3.1.3. <i>Les mesures de lutte politique</i>	98
3.2. Centraliser l'action des patrons : la fondation de l'Union centrale en 1908	101

3.3. Une <i>dinner-club</i> association ? L'Union centrale entre 1908 et 1918.	109
3.4. Grève générale et organisation du patronat dans les années 1920.	121
4 – 1929-1938 : CAISSES DE COMPENSATION ET POLITIQUE SOCIALE PATRONALE CONTRE L'ÉTAT	149
4.1. Crise mondiale et corporatisme dans les années 1930.	151
4.2. Les associations faitières donnent le ton : les directives de 1929	157
4.3. Fonder une caisse pour indemniser les militaires ? L'échec des entrepreneurs	165
4.4. Salaires, allocations familiales et directives de l'Union centrale.	170
4.5. Une politique sociale collective : la caisse des industriels genevois	180
4.6. Entre solidarisme et segmentalisme : les projets du patronat des machines	185
5 – 1938-1941 : LES CAISSES DE COMPENSATION DE LA MARGE AU CŒUR DE L'ÉTAT SOCIAL	199
5.1. Comment indemniser les soldats ? La paix sociale à moindres frais.	202
5.2. L'arrêté du 20 décembre 1939 et la création des caisses APG	224
5.3. Les caisses APG et les associations patronales	228
5.3.1. <i>Professionnalisation et centralisation : le renforcement de l'Union centrale</i>	229
5.3.2. <i>Les caisses dans la logique d'influence des associations patronales</i> . . .	237
5.3.3. <i>Les caisses dans la logique des membres des associations patronales</i>	240
5.4. Le patronat des arts et métiers et l'extension des APG aux indépendants. . . .	246
6 – 1941-1948 : CONTINUITÉS ET RUPTURES DES APG À L'AVS	253
6.1. Les APG entre autorégulation patronale et concurrence entre les caisses . . .	258
6.2. Les caisses d'allocations familiales entre politique sociale et politique salariale	271
6.3. Caisses patronales <i>versus</i> caisses syndicales : offensive sur l'assurance- chômage	281
6.4. Des APG à l'AVS : défendre les caisses faute de mieux	289
6.5. Les syndicats dans les caisses de compensation AVS : succès et déceptions	307
6.6. Tensions entre associations patronales : caisses régionales <i>versus</i> nationales.	314

TABLE DES MATIÈRES

7 – 1948-1960: LES CAISSES DE COMPENSATION AU CŒUR DE L'ÉTAT SOCIAL . . .	327
7.1. De l'AVS à l'AI: l'extension des tâches des caisses de compensation. . . .	344
7.2. Garder le contrôle de la politique familiale: les caisses d'allocations familiales.	360
7.3. Financer l'administration privée de l'État social: les frais de gestion. . . .	368
7.4. Un lobby technique? L'Association des caisses de compensation professionnelles	378
7.5. Réguler sans l'État: les <i>gentlemen's agreements</i> entre les caisses de compensation	388
8 – CONCLUSION: LA MAINMISE PATRONALE SUR L'ÉTAT SOCIAL.	395
ANNEXES.	423
8.1. Matériel pour l'histoire de l'UCAPS entre 1908 et 1960	427
8.2. Matériel pour l'histoire des caisses de compensation en Suisse	443
8.3. Liste des fonds d'archives consultés	462
8.4. Bibliographie	468
TABLE DES TABLEAUX	485
TABLE DES ILLUSTRATIONS	487
TABLE DES GRAPHIQUES.	489

Achévé d'imprimer
en novembre 2016
aux Éditions Alphil-Presses universitaires suisses

Responsable de production : Sandra Lena

Le rôle des caisses de compensation dans le système social helvétique est aussi méconnu que décisif. Qui connaît ces caisses, dont la fonction principale consiste à collecter les cotisations et à payer les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants à hauteur de dizaines de milliards de francs par année? Qui sait que ce sont les associations patronales qui organisent la majorité d'entre elles?

Ce livre décrit comment les milieux patronaux ont promu le recours aux caisses de compensation pour mettre en œuvre les politiques sociales. Il reconstitue, sur la base d'archives souvent inédites, les raisons qui ont poussé les associations patronales à créer les premières caisses dans l'entre-deux-guerres, puis à imposer cette forme d'organisation pour l'aide aux soldats mobilisés et l'assurance-vieillesse et survivants. L'ouvrage montre également comment les associations d'employeurs sont parvenues à défendre leurs caisses jusqu'à nos jours.

Incapables d'empêcher totalement le développement des politiques sociales publiques, les milieux patronaux se sont assuré la mainmise sur leur administration à travers les caisses de compensation. Lever le voile sur le rôle des caisses patronales dans le fonctionnement de l'État social helvétique met en lumière les conflits qui caractérisent la zone grise entre formes de protection publique et privée.



Après des études de science politique et d'histoire à l'université de Lausanne, **Pierre Eichenberger** a été assistant aux universités de Berne et de Lausanne, puis Visiting Research Fellow à l'université de Glasgow. Sa thèse, dont cet ouvrage est issu, a été soutenue en 2015 à l'Université de Lausanne et s'est vue décerner un prix de la faculté SSP. L'auteur est actuellement Oberassistent à l'Université de Zurich.

ISBN : 978-2-88930-085-3

