

# Le fruit d'une époque

Inflation, diminution des salaires réels et multiplication des mouvements de grève : la création, il y a exactement 100 ans, d'un Office fédéral du travail était autant une réaction à la situation d'alors qu'une initiative s'inscrivant dans l'air du temps. *Tobias Straumann*

**Abrégé** La Première Guerre mondiale, les troubles de l'après-guerre et l'adhésion de la Suisse à l'Organisation internationale du travail en 1920 ont complètement changé la donne pour les autorités fédérales, notamment face au besoin toujours plus important de légiférer pour désamorcer les conflits du travail. La chute des salaires réels parfois très marquée contrastait en effet avec les bons résultats des entreprises, ce qui a abouti à une vague croissante de grèves. La Confédération a alors créé un Office fédéral du travail pour mieux observer et comprendre la situation sur le marché de l'emploi.

L'institution, dans le sillage de la Première Guerre mondiale, d'un Office fédéral du travail par le gouvernement suisse en 1920 ne doit rien au hasard. D'une part, la création de cet organisme, l'actuelle Direction du travail du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), s'alignait sur la tendance internationale à la normalisation et à la juridicisation des relations de travail amorcée avant la guerre et accentuée par la fondation de l'Organisation internationale du travail (OIT) à Genève un an plus tôt. D'autre part, la Suisse était en proie à de nombreux problèmes internes, dont l'origine était antérieure à la Grande Guerre, et qui ont plongé le pays dans un état d'exception permanent dès 1914.

## Chute des salaires réels pendant la Grande Guerre

L'effondrement des salaires réels sous l'effet d'une inflation galopante a constitué le principal problème de la Suisse durant la Première Guerre mondiale. Pendant les quatre années que dura le conflit, les prix à la consommation ont doublé (voir *illustration*), alors que les salaires nominaux des hommes n'ont progressé que de 62 % et ceux des femmes de 57 %. La chute des salaires réels d'environ 15 % a été particulièrement dramatique en 1917 alors que la situation d'approvisionnement était déjà précaire en raison de l'entrée en guerre des États-Unis et des mauvaises récoltes en Suisse.

Si ces salaires se sont ensuite stabilisés, il a fallu attendre 1920 pour qu'ils retrouvent leur niveau d'avant-guerre. Il est cependant tout à fait possible que les statistiques officielles expriment une perte supérieure à la diminution réelle, car elles ne prennent que partiellement en compte les gratifications et

les allocations de renchérissement, toujours plus fréquentes à partir de 1917. Il ne fait toutefois aucun doute que cette perte du pouvoir d'achat a constitué une très rude épreuve pour les salariés et leurs familles.

L'inflation s'explique notamment par la pénurie qui frappait de nombreux produits en raison de la guerre, mais surtout par la politique monétaire de la Banque nationale suisse (BNS) qui s'était orientée vers le financement direct des caisses publiques à partir de 1916. Observable dans tous les pays européens, ce changement de paradigme était à mettre sur le compte des difficultés financières de la Confédération, incapable de financer les dépenses militaires uniquement par le biais des obligations d'État et des impôts spéciaux, ce qui a obligé la BNS à voler à son secours. Conséquence de cette politique de financement direct du budget fédéral, le volume de billets en circulation a doublé entre 1916 et 1918. Il

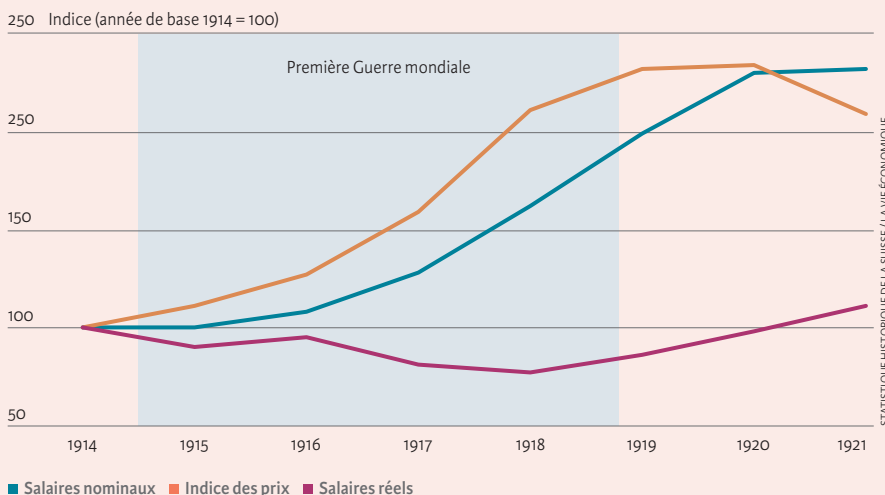
faudra attendre 1920 pour que l'inflation soit résorbée.

## Des employeurs pessimistes

Plusieurs raisons expliquent pourquoi les employeurs, tant publics que privés, se sont montrés si hésitants à augmenter les salaires nominaux. Premièrement, personne n'avait d'expérience du phénomène de l'inflation : depuis la fin des guerres napoléoniennes au début du XIX<sup>e</sup> siècle, le niveau des prix était resté stable grâce à un régime monétaire fondé sur les métaux précieux. L'abolition de l'étalon-or en août 1914 a créé une situation inédite dont la portée ne sera comprise qu'avec un certain retard.

Deuxièmement, il n'existait pas d'indice des prix à la consommation universellement accepté. Quelques autorités communales avaient certes commencé à relever les prix de certaines denrées alimentaires, mais il a fallu un certain temps pour s'apercevoir que l'inflation prenait des proportions inquiétantes. Fait révélateur, ce sont les ménagères qui, les premières, ont tiré la sonnette d'alarme lors de manifestations en 1917, car elles étaient les mieux placées pour observer la hausse du prix des denrées alimentaires. Il faudra attendre le milieu des années 1920 pour qu'on se mette d'accord sur la définition d'un indice des prix

### Indice des prix, salaires nominaux et salaires réels en Suisse (1914–1921)



à la consommation, l'Office fédéral du travail ayant joué un rôle clé dans sa définition.

Enfin, le retard avec lequel des augmentations de salaire ont été accordées s'explique par le pessimisme des employeurs privés, qui s'attendaient à une grave récession pendant la guerre et durant les années suivantes. Ils ont ainsi hésité à octroyer des augmentations de salaire conséquentes sur la base des importantes réserves accumulées grâce à la conjoncture particulièrement faste qui avait caractérisé les deux premières années de guerre. Il en est résulté une situation intenable: alors que la plupart des entreprises se trouvaient dans une situation financière favorable, elles imposaient chaque année des pertes de pouvoir d'achat à leurs employés.

## Flambée des grèves

Outre la perte de pouvoir d'achat, l'augmentation de l'écart entre les réserves confortables des entreprises et leur politique salariale prudente a constitué la principale raison du bond du taux de syndicalisation et de la flambée des grèves en 1917. Alors que seulement 34 conflits du travail avaient été enregistrés en 1916, 136 grèves suivies par 13 309 ouvriers ont eu lieu dans 603 entreprises en 1917. Les protestations ont atteint leur plus forte intensité en 1918: pas moins de 24 318 ouvriers ont débrayé dans 1464 entreprises lors de 264 mouvements de grève. Couronnés de succès, ils ont généralement abouti à un relèvement des salaires réels, de sorte que les grèves ont diminué en 1920.

C'est également en 1918 qu'a eu lieu la grève générale, suivie en 1919 de deux grèves cantonales à Bâle et à Zurich, ce qui a apporté de l'eau au moulin des revendications politiques du mouvement ouvrier. La démonstration de force des syndicats a ainsi probablement accéléré le passage à la semaine de 48 heures en 1919 et en 1920. Cette concession n'a toutefois pas été trop douloureuse pour les milieux patronaux suisses à cette époque, la semaine de 48 heures s'étant généralisée en Europe après la fin de la guerre, alors que la moyenne y était auparavant proche de 60 heures. Face à cette tendance internationale, l'industrie d'exportation suisse ne pouvait plus faire valoir que la réduction de la durée du travail pénaliserait gravement sa compétitivité.

## Les conventions collectives de travail

Des tentatives de résolution à l'amiable des conflits sont apparues dès le début des années 1920 en Suisse. À l'aube de la Première Guerre mondiale, l'Union syndicale suisse (USS) recensait 412 conventions collectives de travail (CCT) couvrant quelque 45 000 travailleurs, principalement dans l'horlogerie, l'industrie des machines, le secteur du bois, la typographie et la confection. De nombreuses CCT ont encore vu le jour entre 1917 et la création de l'Office fédéral du travail en 1920. Il serait toutefois erroné de parler d'une percée du partenariat social à cette époque, le peuple suisse ayant refusé de donner à l'Office fédéral du travail des compétences permettant de valider des CCT de façon ferme et d'établir des contrats types de travail. Même la Convention de la paix du travail dans l'industrie des métaux et des machines, conclue en 1937 sans la participation de l'Office fédéral du travail, ne peut être considérée que comme une étape intermédiaire dans l'histoire du partenariat social, et non comme sa date de naissance. Ce n'est qu'après la Deuxième Guerre mondiale que la CCT moderne s'est établie, tout d'abord sur la base d'un arrêté fédéral urgent adopté en 1941, puis dès 1956 dans le cadre de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail.

La politique sociale suisse a suivi de profondes mutations lors des deux années qui ont suivi l'armistice. Début 1919, le Conseil fédéral confiait à une commission d'experts le soin d'étudier la mise sur pied d'une assurance-vieillesse étatique, pour lequel il a publié un message avant les vacances d'été. Quant à la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents (CNA/Suva) qui a débuté son activité en 1918, elle a d'emblée misé avec succès sur un mode d'organisation tripartite associant les fédérations patronales, les organisations syndicales et les pouvoirs publics. Dès lors, loin d'être un événement isolé, la création de l'Office fédéral du travail s'est pleinement inscrite dans l'esprit du temps. Les années de guerre et les luttes ouvrières ont certes polarisé les milieux de gauche et de droite, qui se détestaient et se livraient une lutte sans merci, mais l'état d'exception a également facilité la recherche de compromis et l'adoption de réformes, les groupes et partis modérés étant convaincus de la nécessité d'agir, par exemple à travers l'introduction des conventions collectives de travail (voir encadré).

## Des « années folles » éphémères

Le printemps social et salarial n'allait toutefois guère durer. La conjoncture se retourne en 1920 déjà et débouche un an plus tard sur une grave crise économique marquée par une explosion du chômage, un effondrement dramatique des prix et une forte appréciation du franc. Corollaires, les charges salariales augmentent plus fortement en Suisse qu'à l'étranger, de sorte que l'industrie d'exportation fait pression pour assouplir la durée hebdomadaire de 48 heures de travail. Dans les faits, le nombre d'autorisations de prolongation d'horaire de travail a fortement augmenté et s'est accompagné d'un recul des salaires horaires nominaux en 1922 et en 1923, qui s'est même traduit par une diminution des salaires réels en 1923. Les syndicats ont bien tenté de mobiliser leurs membres, mais ont échoué en raison du taux de chômage élevé. De nombreux demandeurs d'emploi s'estimaient en effet heureux de trouver un poste de travail, ce qui a réduit les revendications salariales des syndicats à néant. Des grèves n'ont éclaté qu'en 1924 dans l'industrie des métaux et des machines, alors que la conjoncture était à nouveau favorable.

Un recul du chômage a eu lieu la même année, les taux de change s'étant enfin stabilisés en Europe. Cela a marqué le début d'une nouvelle époque, celle des « années folles », après une période de dix ans marquée par la guerre et la crise.



**Tobias Straumann**

Professeur d'histoire économique, université de Zurich

## Bibliographie

- Degen B. (1991). *Abschied vom Klassenkampf. Die partielle Integration der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung zwischen Landesstreik und Weltwirtschaftskrise (1918-1929)*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn.
- Jaun R. et Straumann T. (2016). « Durch fortschreitende Verelendung zum Generalstreik? Widersprüche eines populären Narrativs ». *Der Geschichtsfreund*, 169, p. 19–51.
- Abegg W. et Baltensperger E. (éd., 2007). *Schweizerische Nationalbank 1907–2007*, Zurich: NZZ Libro.