



MINISTÈRE
DU TRAVAIL
DE LA SANTÉ
ET DES SOLIDARITÉS

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Numéro 29

Juin 2024

Les cahiers

du chattefp



COMITÉ
d'histoire

des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle

LES CAHIERS DU COMITÉ D'HISTOIRE

**L'État et les salaires depuis 1945 (1) :
négociations collectives et salaire minimum**

**Actes du colloque des 22 et 23 juin 2023
Organisé par Jérôme GAUTIÉ, Laure MACHU et
Jérôme PÉLISSE**

**Cahier n°29
2024**

**Comité d'histoire des administrations chargées du
travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**

Sommaire

Avant-propos	P.5
Introduction : Jérôme GAUTIÉ, Laure MACHU et Jérôme PÉLISSE : L'État et les salaires depuis 1945 (1) : négociations collectives et salaire minimum.....	P. 7
Première Partie : L'État et la négociation collective sur les salaires : contrôle, cadrage, influence	P.15
Michel PIGENET : La question des salaires en 1950, entre projet gouvernemental, débats parlementaires et grèves.....	P.17
Stephen BOUQUIN et Esteban MARTINEZ GARCIA : Le passé présent de l'échelle mobile des salaires. Une comparaison France-Belgique.....	P.37
Deuxième Partie : Sécurité sociale, salaire minimum et subvention des bas salaires : des formes de socialisation des salaires par l'État	P.63
Vincent VIET : Le système des assurances sociales et la politique genrée des salaires des « économiquement faibles » de 1930 à 1950 : Une relation complémentaire et stabilisatrice.....	P.65
Table ronde : Le salaire minimum en débats, hier et aujourd'hui.....	p.81
Michèle TALLARD et Catherine VINCENT : La politique « bas et moyens salaires » de 1990-1992, moment privilégié des rapports de l'État à la régulation conventionnelle des salaires.....	P.97
Sara JUBAULT : Comprendre la transformation du marché du travail : l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967.....	P.115
Julie OUDOT : L'État, les salaires et le revenu minimum.....	P. 135
Publications du CHATEFP	P. 155

Avant-propos

Le retour de l'inflation sous l'effet de la crise internationale engendrée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie a fait resurgir la question des salaires, du pouvoir d'achat, des revenus en France et a donné une nouvelle légitimité à l'État pour intervenir dans ces domaines. L'actualité a ainsi revivifié l'intérêt de présenter des travaux scientifiques sur le passé en explorant-- par une approche pluridisciplinaire qui allie Histoire, Économie, Sociologie - les différentes facettes du rôle de l'État dans les politiques salariales.

Je remercie, Jérôme GAUTIÉ , professeur des universités à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Laure MACHU, maîtresse de conférences en histoire contemporaine à l'IDHE.S (Paris Nanterre) et Jérôme PÉLISSE, professeur des universités au Centre de sociologie des organisations à Sciences Po ; membres de la commission scientifique du CHATEFP, d'avoir assuré la direction scientifique et l'organisation sur deux journées de ce colloque qui donne une profondeur historique aux débats d'aujourd'hui.

L'exploration temporelle a permis d'embrasser la période de 1945 à aujourd'hui et de faire un focus sur les invariants : la question de la négociation collective, celle des bas salaires et du SMIC, sur le rôle de l'État employeur et sur les secteurs « atypiques » de l'intermittence et des plateformes numériques.

L'exploration géographique a permis d'intégrer à nos réflexions la question des salaires dans les colonies françaises et un exemple étranger, celui de la Belgique où le régime de l'échelle mobile des salaires fonctionne.

Ces explorations, montrent le poids toujours éminent de l'État sur toute la période, même s'il a changé de doctrine en abandonnant le contrôle des prix en 1982.

Elles mettent aussi en exergue la question des bas salaires question classique avec le corollaire des minimas de branche et la nécessité de dynamiser les négociations conventionnelles. Mais cette question a changé de nature avec la politique d'allègement des charges sur les bas salaires qui a instauré une socialisation des salaires.

Les travaux qui sont présentés dans ce cahier donnent un éclairage historique à des sujets d'actualité. Ils nous permettent ainsi de mieux comprendre le présent.

Agnès Jeannet
Présidente du CHATEFP

Introduction :

L'État et les salaires depuis 1945 (1) : négociations collectives et salaire minimum

Jérôme GAUTIE¹, Laure MACHU² et Jérôme PÉLISSE³

Passée la crise de la Covid, les conflits salariaux se sont multipliés depuis 2021 et 2022, en lien avec un pic inflationniste qui a entraîné un rattrapage par le SMIC du salaire d'un grand nombre de salariés⁴. Les injonctions à « désmicardiser » la France se multiplient depuis lors, ces appels conduisant entre autres à la nomination d'un Haut Conseil des rémunérations chargé de réfléchir aux mesures pour y parvenir. Une séquence semble donc ouverte où le pouvoir politique entend se saisir de la question du niveau des salaires, ce qui n'est pas sans poser celle de la capacité de l'État à intervenir en la matière.

La France est de ce point de vue souvent présentée comme un pays dont l'État valorise peu les capacités de régulation des acteurs sociaux et intervient de manière directe et forte sur la formation des salaires. Ce serait notamment le cas à travers la fixation d'un salaire minimum, dont le principe a été adopté en 1950. La réponse du pouvoir politique à la crise dite des Gilets jaunes en 2018 comme les promesses ou propositions faites par divers candidats lors de la campagne présidentielle de 2022 confortent cette idée et tendent à accréditer celle d'un État qui peut agir directement sur le montant des salaires, alors même qu'il s'agit en fait de relever le revenu par le biais de la fiscalité, notamment par la prime d'activité. Ce rôle central de l'État présenté comme spécifiquement français mérite d'être historicisé, situé et interrogé. D'une part, les autres États européens ont pu être conduits à intervenir de manière conjoncturelle sur la formation et le niveau des salaires notamment dans un objectif de modération salariale imposé par l'impératif de maîtriser l'inflation. D'autre part, des pays où la régulation des salaires a longtemps été du ressort de la négociation collective, ont été amenés à introduire un salaire minimum, comme en Angleterre (en 1999) ou en Allemagne (en 2015).

Adoptant une définition large de l'État, nous proposons d'examiner cette question du rôle de ce dernier en matière de régulation salariale, en portant attention à ses différentes composantes : le ministère du Travail, les inspecteurs du travail qui en sont, pour une part, le « bras armé », ou le Conseil d'État qui conseille le gouvernement sur les projets de loi ou les décrets pris par l'administration ; mais aussi le ministère de l'Économie et des Finances, celui de la Fonction Publique, et même l'Hôtel Matignon, qui a pu jouer, à certaines périodes, un rôle crucial. Il en est de même pour la notion de régulation. Au-delà de la réglementation stricte des prix et des salaires qui a régné jusqu'à 1950 (mais sur laquelle nous disposons de peu de travaux), elle renvoie à toutes les manières dont « l'État » contribue à fixer, déterminer, influencer les salaires et les rémunérations, ainsi que les règles qui permettent d'en déterminer les niveaux, mais aussi la structure, voire la nature. Car la notion de salaire (horaire, mensuel, annuel...) ne se réduit pas à un montant mais comprend aussi des parts socialisées, sous formes de cotisations obligatoires ou non (par exemple via les mutuelles), ou qui, au contraire échappent à cette socialisation automatique (comme lorsque des gouvernements encouragent le versement de primes défiscalisées, comme cela a été le cas

¹ Économiste, Centre d'Économie de la Sorbonne (CES), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre de la commission scientifique du CHATEFP.

² Historienne, Institutions et Dynamiques Historiques de l'Économie et de la Société (IDHES), Université Paris-Nanterre, membre de la commission scientifique du CHATEFP.

³ Sociologue, Centre de Sociologie des Organisations (CSO), Sciences Po Paris, membre de la commission scientifique du CHATEFP.

⁴ La part des salariés concerné par la revalorisation du SMIC est passée de 12% au 1^{er} janvier 2021 à 17,3% au 1^{er} janvier 2023 (source : DARES). Cet effet de tassement est lié au fait que le SMIC, indexé sur l'inflation, a progressé plus rapidement que les autres salaires.

en matière d'heures supplémentaires mais aussi plus largement depuis une quinzaine d'années). En somme, derrière cette question simple – quel est le rôle de l'État dans la régulation des salaires en France depuis 1945 ? – s'ouvre une série d'interrogations qui, non seulement invite à déplier les dimensions et les significations sous-jacentes à chacun de ces termes (État, salaire, régulation...), mais nécessite aussi d'historiciser l'analyse et de la situer. L'expérience française peut non seulement s'éclairer alors des manières dont la question est posée et répondue à l'étranger, mais elle doit aussi prendre en compte ces références internationales et des contextes transnationaux (comme la construction d'une communauté économique puis d'une union européenne) pour être décryptée et analysée.

C'est pour aborder ces questions que s'est tenu à Paris les 22 et 23 juin 2023, un colloque organisé par le Comité d'Histoire des Administrations du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (CHATEFP), et dont sont issues les contributions à ce cahier et au suivant. Dans la tradition des colloques du CHATEFP, l'appel à contributions s'adressait aux chercheurs de différentes disciplines - même si ce sont très majoritairement des historiens et des sociologues qui y ont répondu – mais aussi aux acteurs de l'administration et du monde économique et social, ces derniers étant plus particulièrement sollicités pour participer à une table-ronde. L'appel s'organisait autour de trois axes principaux - qui n'interdisaient pas d'autres regards, perspectives ou questionnements pour aborder le thème – que nous reprenons ici pour introduire les différentes contributions.

Ce premier cahier, organisé à partir de sept textes retraçant les présentations et les échanges de la première journée, se centre ainsi sur les actions et pratiques de l'État en matière de régulation des salaires. L'État utilise à cet effet divers instruments. A la négociation collective qu'il a pu susciter et parfois encadrer (de manière très ferme entre 1939 et 1950 par le contrôle direct des salaires) s'ajoutent d'autres instruments qui relèvent de logiques de sécurisation et de mutualisation, de garantie d'un salaire minimum (mis en place en 1950) ou de subvention aux bas salaires (particulièrement étudiée dans les années 1990).

Un second volume s'intéresse aux marges des salaires, sinon du salariat, qui peuvent être au cœur du fonctionnement de l'État lui-même (via les traitements versés aux fonctionnaires, mais aussi aux auxiliaires qu'il emploie) autant qu'à ses marges a contrario plus éloignée du modèle salarial, comme dans le cas des travailleurs des colonies durant les années 1940 et 1950, des intermittents depuis les années 1990 et 2000 ou, plus récemment encore, du côté des travailleurs et travailleuses des plateformes. Il s'agit alors avec huit autres textes issus des communications présentées lors du colloque, d'analyser autant les modalités de régulation des formes de travail et des statuts de travailleurs qui s'éloignent du salariat que de comprendre comment l'État fixe, fait évoluer et gère les rémunérations de ses propres agents.

1. L'État et la négociation collective sur les salaires : contrôle, cadrage, influence

Ce premier volume est ainsi consacré aux outils et aux pratiques de régulation que l'État a développé en matière salariale. Un premier outil consiste à promouvoir la négociation collective, qu'il s'agisse des conventions collectives de branche, des accords interprofessionnels type Matignon (1936) ou Grenelle (1968) ou des négociations d'entreprises. En France, l'État joue en effet un rôle majeur dans l'élaboration d'un cadre légal censé servir l'institutionnalisation de la négociation collective. A partir des années 1880, les contrats collectifs sont centraux pour fixer les rémunérations. Conclues à l'issue d'un conflit le plus souvent local, parfois sous la houlette d'un représentant de l'État, leur valeur n'est pourtant pas reconnue par le droit qui n'offre aucun moyen de les imposer aux patrons qui

refusent de les appliquer⁵. Dans un contexte où l'intervention de l'État n'est légitime qu'à partir du moment où elle est indirecte et circonscrite, la législation industrielle s'intéresse d'abord à la protection des femmes et des enfants dont le temps de travail est limité ou à la reconnaissance et à l'indemnisation des risques professionnels⁶.

Avec la loi du 24 juin 1936, votée dans la foulée de l'accord Matignon, l'État consolide le rôle des conventions collectives, légalisées en 1919 mais loin d'être généralisées. En effet, le Ministère du Travail peut désormais étendre une convention collective à l'ensemble des salariés d'une branche d'industrie⁷. Pour cela, la convention collective doit avoir été signée par les syndicats les plus représentatifs mais aussi contenir des barèmes établissant les salaires minima par catégorie. La période dirigiste inaugurée en 1939 et qui dure jusque dans les années 1950 n'efface d'ailleurs pas complètement le rôle dédié à la négociation collective comme l'a montré l'exemple des arrêtés PARODI-CROIZAT. A la Libération, l'élaboration de ces textes qui définissent les grilles de classifications reposent sur la consultation des organisations professionnelles. Une commission nationale des salaires est mise en place à laquelle s'ajoutent des commissions mixtes de branches. Comme l'a noté Jean SAGLIO, la période marque l'échec d'une régulation centralisée des salaires. A la mise en ordre interprofessionnelle voulue par les ministres du Travail et des Finances s'oppose la force des régulations de branche sur lesquelles l'État est finalement amené à s'appuyer⁸. Ainsi, les secteurs pour lesquels existaient déjà une régulation de branche et des traditions de négociations sont les premiers à élaborer leur texte. Mais l'État peut aussi être contraint à laisser la place à la régulation de branche. Ainsi sur la question des salaires des employés dont la fonction est interprofessionnelle, ces secteurs obtiennent de conserver leur autonomie.

Malgré tout, comme le souligne **Michel PIGENET** dans ce cahier, le tournant salarial des années cinquante, qui marque le retour à la liberté contractuelle, s'avère difficile à négocier tant l'État craint les effets néfastes sur la stabilité des prix et des salaires. La fixation par décret d'un « salaire minimum garanti » est au départ fermement rejeté par l'ensemble des organisations syndicales. La CGT dénonce notamment une véritable « dictature gouvernementale sur les taux de salaires ». Le résultat est un compromis qui maintient la détermination du SMIG par décret après consultation de la Commission supérieure des conventions collectives et confirme la suppression de l'arbitrage obligatoire, qui en 1936 avait servi une politique de déflation des salaires, pour privilégier la conciliation. A la branche, s'ajoute trente ans plus tard, au début des années 1980, un deuxième niveau. En effet, les lois AUROUX introduisent l'obligation de négocier annuellement sur les salaires effectifs dans les entreprises. Ce changement de niveau a été pensé par une partie de l'appareil d'État engagé dans la modernisation des relations sociales. En effet les lois AUROUX ont été conçues par une nébuleuse moderniste composée d'une frange du monde syndical et patronal mais surtout de hauts fonctionnaires qui déplorent la conflictualité supposée des relations sociales françaises et souhaitent y remédier en relançant la négociation à tous les niveaux⁹. Comme le rappellent **Stephen BOUQUIN et Esteban MARTINEZ** dans ce cahier, la promotion d'un nouveau niveau de négociation avec l'adoption des lois AUROUX correspond aussi au souhait d'abroger les mécanismes d'indexation des salaires sur les prix

⁵ Claude DIDRY, *Naissance de la convention collective : débats juridiques et luttes sociales en France au début du vingtième siècle*, Paris, Editions de l'EHESS, 2002 ; Sabine RUDISCHHAUSER, « L'autonomie sociale ou le syndicalisme producteur de normes : les conventions collectives avant la lettre 1880-1919 » dans Michel PIGENET (dir.), *Pratiques syndicales du droit*, Rennes, PUR, 2014.

⁶ Vincent VIET, « Cent ans de relations sociales : un fil d'Ariane pour une histoire du ministère du Travail ? », *Revue française des affaires sociales*, p. 105-119.

⁷ Laure MACHU, *Les conventions collectives du Front populaire*, thèse de doctorat, 2011.

⁸ Jean SAGLIO, « Les arrêtés Parodi sur les salaires : un moment de la construction de la place de l'État dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, 111 | 2007, 53-73.

⁹ Matthieu TRACOL, *Changer le travail ou changer la vie ? Genèse des lois AUROUX, 1981-1982*, L'Harmattan, 2009

qui avaient été inclus dans les conventions collectives de branche. Confrontés à une forte inflation, les socialistes au pouvoir « troquent (...) la suppression de l'échelle mobile contre l'obligation annuelle de négociation sur les salaires ». Ainsi les Lois AUROUX réaffirment l'interdiction pure et simple de tout accord d'indexation ou d'échelle mobile qui est ensuite intégrée dans le Code du travail. En Belgique, le système d'indexation est maintenu mais aménagé pour intégrer en partie les objectifs de modération salariale. Mais là aussi, le souhait de limiter la progression des salaires pour éviter une « spirale inflationniste » et préserver la compétitivité de l'économie nationale, conduit à modifier le système de relations industrielles et par conséquent les voies de fixation des salaires. Ainsi, en 1993, la loi sur la compétitivité est actionnée à la suite de l'échec de la concertation en vue de la conclusion d'un pacte social, censé renouveler les bases du projet d'accord de solidarité sociale de 1944, inaugure un contrôle croissant de l'État au détriment de la régulation de branche.

2. Sécurité sociale, salaire minimum et subvention des bas salaires : des formes de socialisation des salaires par l'État

Un second outil réside dans la mise en place de dispositifs qui accompagnent la « démarchandisation » ou encore la « socialisation » du travail - au sens très général de prise en compte de considérations sociales dans la détermination de son usage et de sa rémunération, qui n'est ainsi pas laissée au simple jeu de l'offre et de la demande, même régulé par les acteurs institués que sont les organisations syndicales et patronales à travers les accords collectifs. Concernant plus particulièrement le salaire, trois champs de l'intervention étatique se sont fortement développés depuis 1945.

Le premier, avec l'instauration du système de Sécurité Sociale (1945) puis d'un système unifié d'indemnisation du chômage (1958), renvoie à la sécurisation socialisée de la rémunération des salariés et des salariées qui passe par sa mutualisation partielle. **Vincent VIET** en retrace la généalogie et évoque, dans sa contribution, « la sédimentation d'un processus alluvionnaire » pour souligner la continuité entre le système de Sécurité Sociale, instauré au lendemain de la deuxième guerre mondiale et l'organisation des assurances sociales mise en place par les lois de 1928 et 1930. S'adressant aux « économiquement faibles », reposant sur une cotisation versée pour moitié par l'employeur et pour moitié par l'assuré, ces assurances opèrent, si l'on considère les risques couverts et les populations assurées, un premier élargissement par rapport aux retraites ouvrières et paysannes d'une part, aux lois d'assistances d'autres part. La création de la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 marque une nouvelle étape en posant les bases d'un nouveau régime général de protection sociale, réunissant désormais, dans un système unique, les anciennes assurances sociales, d'une part, les allocations familiales et la réparation des risques professionnels qui en étaient jusque-là exclues, d'autre part.

L'introduction d'un salaire minimum a été un autre aspect important du processus de « démarchandisation » du travail. L'instauration du SMIG par la loi de 1950 qui restaure la liberté de négocier puis celle du SMIC en 1970 donne lieu à de vifs débats sur la nature et le niveau du salaire minimum que la contribution de Michel PIGENET mais aussi les échanges autour de la table ronde ont permis de retracer. En 1950, le gouvernement BIDAULT défend une conception minimaliste du salaire minimum : celui-ci n'est qu'un simple plancher, pour éviter des salaires trop bas dans les branches où le rapport de force est en forte défaveur des travailleurs. C'est aussi la conception du patronat qui souhaite que s'établisse un « *minimum minimorum* ». Comme l'a rappelé **Maryse DUMAS** lors de la table ronde, la conception du plus puissant syndicat de l'époque, la CGT, relayée par le parti communiste à l'Assemblée, est beaucoup plus ambitieuse. Non seulement le SMIG doit constituer le socle de toute la hiérarchie salariale (ce qui implique que, quand il augmente, tous les salaires doivent augmenter dans la même proportion), mais en plus son niveau doit refléter le fait qu'il est un « salaire de civilisation » : il doit permettre à un travailleur (et sa famille) d'acquiescer un

panier de biens et de services qui l'intègre pleinement dans la société – un élément clé de la « socialisation » du salaire. C'est cependant la conception minimaliste qui va l'emporter et perdurer jusqu'en 1968¹⁰. Le remplacement du SMIG par le SMIC en 1970 marque un changement important de politique : le salaire minimum cessant d'être un simple salaire plancher pour devenir un instrument de réduction des inégalités. Le tournant de la rigueur en 1983, et le souci croissant du chômage - notamment de celui des jeunes et des moins qualifiés – conduit à une politique beaucoup moins active du salaire minimum¹¹, voire à la remise en cause de certains de ses mécanismes de fixation. La contribution de Stephen BOUQUIN et Esteban MARTINEZ permet de cerner les effets de cette politique qui se traduit par un net recul des hausses du salaire réel en France.

En lien étroit avec la politique du salaire minimum, une politique de subvention aux bas salaires – troisième champ sur lequel l'État s'implique dans la période en matière de régulation salariale - a alors pris une place croissante depuis les années 1990, notamment à partir de l'adoption de la Loi quinquennale pour l'emploi (1993). Elle a d'abord pris la forme d'abaissements de cotisations patronales compensés, pour le système de protection sociale, par une prise en charge par l'État. Le recours croissant à des prestations conditionnées à l'emploi sous forme de dispositif fiscal (prime pour l'emploi, puis prime d'activité), et présentées parfois dans le discours public comme des compléments de salaire, a marqué un pas supplémentaire dans la socialisation du revenu des salariés situés en bas de la hiérarchie des salaires, ce qu'étudient **Michelle TALLARD et Catherine VINCENT** en analysant l'opération « bas et moyens salaires » lancés à la fin des années 1980, auquel a justement participé un des participants à la table ronde, **Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE**, alors directeur des relations de travail. La récurrence des interventions de la puissance publique - qui demeure un « arbitre social dynamique »¹² de la régulation conventionnelle où ses représentants jouent un rôle de médiation et de cadrage – est ainsi particulièrement bien illustrée par cette opération BMS (bas et moyen salaire), dont Michelle TALLARD et Catherine VINCENT décrivent la genèse et la mise en place. Menée dans le cadre de la « modernisation négociée » portée par le gouvernement ROCARD à la fin des années 1980, elle vise à redynamiser la négociation collective pour éviter de lier la progression de ces derniers uniquement aux augmentations du SMIC. Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, acteur clé de la mise en œuvre de cette politique, rappelle qu'il s'agissait de faire pression sur les branches pour qu'elles n'aient pas de minima conventionnels en dessous du SMIC, en recourant notamment à des Commissions mixtes présidées par des inspecteurs du travail. Malgré la mise en place d'une véritable task force et l'implication forte de la DRT, les résultats sont contrastés. Cet échec relatif renvoie aux effets contradictoires des outils utilisés par la puissance publique. Les allègements de charges sur les bas salaires consentis à partir de 1993, rappelle Maryse DUMAS, ont conduit à la formation d'une trappe à bas salaires qui contrevient à l'objectif d'une hausse des bas salaires et conduit à de nouvelles propositions à partir de 2008. Pour non pas relancer mais contraindre les partenaires sociaux à négocier, l'État menace de revenir sur les allègements de charges. La pression que met ainsi l'État découle de la prise conscience des effets pervers des allègements de charges mis en évidence par les organisations syndicales et qu'a rappelé à ce titre **Gaby BONNAND**. En considérant d'abord le salaire comme une partie importante d'un « coût du travail » qu'il fallait réduire pour favoriser l'emploi, la politique des allègements de charge a conduit à un écrasement de la hiérarchie des salaires qui, selon la CFDT, aurait nui au développement

¹⁰ Pour des premiers jalons, voir Michel-Pierre CHÉLINI, *op.cit.*, chapitre 10, et Jérôme GAUTIE, « Du SMIG au SMIC : les premières décennies du salaire minimum en France (de 1950 à la première moitié des années 1980) ». Annexe au *rapport du Comité d'experts sur le salaire minimum 2020*.

¹¹ JÉRÔME GAUTIE, "TOWARDS THE END OF THE ACTIVE MINIMUM WAGE POLICY?" IN DANIEL VAUGHAM-WHITEHEAD (ed.) *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Edward Elgar, 2009.

¹² Michel-Pierre CHÉLINI, *Histoire des salaires en France des années 1940 aux années 1960*, Bruxelles, Peter Lang, 2021.

d'une politique du travail qui en considérant le salaire comme un investissement consenti dans la qualification aurait favorisé la formation et le recrutement de travailleurs qualifiés.

Les difficultés et les impasses qui freinent la revalorisation des bas salaires reflètent encore une fois les considérations diverses qui animent la régulation des salaires, notamment lorsqu'elle s'articule aux politiques de l'emploi. Ainsi, la réforme de l'assurance chômage en 1967 sur laquelle revient **Sara JUBAULT**, peut s'analyser comme un compromis entre l'État promouvant l'extension de la couverture à des professions jusqu'ici exclues, et l'UNEDIC, contrainte d'accepter cette dernière, mais qui acquiert en même temps le monopole de l'assurance-chômage et le droit de mettre en place des règles spécifiques à certaines branches d'activité et/ou professions. Dans un contexte de normalisation des périodes de chômage, on sort progressivement d'une logique d'assistance pour passer à une logique d'assurance qui l'assimile non pas à une aide mais à un salaire indirect. La prestation change de nature, mais la crainte qu'elle puisse devenir une composante structurelle de la rémunération exclut l'ensemble des professions soumis à un chômage saisonnier. Ce salaire indirect n'est pas seulement un outil de sécurisation. Dans un contexte de mutations économiques accélérées qu'entraîne la mise en place du Marché commun, il sert aussi une politique de flexibilisation du marché du travail. L'objectif est donc d'ordre social, mais aussi et peut-être surtout économique – l'indemnisation du chômage participe à la modernisation du marché du travail en facilitant les réallocations géographiques, sectorielles et professionnelles de la main d'œuvre devenues inévitables dans une économie en « perpétuel mouvement », selon l'expression du premier ministre Georges POMPIDOU. De même, c'est la volonté de ne pas nuire au retour à l'emploi et de rendre « le travail payant » qui justifie, comme le souligne **Julie OUDOT**, la fixation du RMI/RSA en fonction du SMIC. Le salaire minimum est ainsi devenu comme l'a souligné Gaby BONNAND la référence pour la déterminer le montant du revenu minimum. La crainte d'un effet désincitatif a ainsi conduit à un décrochage du RSA vis-à-vis du SMIC. Malgré l'écart entre le revenu potentiel en emploi et le Revenu minimum, cet écart positif n'est pourtant que peu mobilisé sur le terrain par les agents de l'État ou des départements pour inciter à l'emploi les bénéficiaires de ce dernier. Quand le niveau du salaire minimum est évoqué, c'est autant pour limiter les prétentions salariales que pour valoriser des offres d'emplois peu attrayantes en termes de conditions de travail mais qui bénéficient d'une rémunération plus élevée que le SMIC. Comme le montre cette contribution, l'analyse de la mise en œuvre des outils dont dispose l'État passe par une enquête sur les pratiques de ses agents à toutes les échelles.

3. Premières conclusions

Au final, ce premier volume rassemble, outre cette introduction, sept textes, dont l'un constitue la retranscription, relue et travaillée, d'une table ronde animée par Jérôme GAUTIER et réunissant un haut-fonctionnaire et deux syndicalistes de premier plan dans les années 1990. Il éclaire les manières dont l'État - qu'il ne faut jamais unifier, homogénéiser ou naturaliser - tente de réguler les salaires dans diverses dimensions, à la fois individuelles et collectives, tant ces salaires ne sont pas déterminés que dans les contrats de travail mais sont aussi organisés à partir de grilles et de classifications et font l'objet de négociations collectives ; ou encore dans leurs différentes composantes – des heures supplémentaires facilitées, défiscalisées ou limitées aux cotisations sociales qu'ils incluent, sans parler du salaire minimum, instauré en 1950 et dont l'existence influence fortement les politiques salariales de nombreuses entreprises et branches professionnelles. Le recul historique que fournissent plusieurs textes est ici précieux, que ce soit pour comprendre les ruptures comme les continuités de 1945 et de l'après-guerre, ou l'importance de bifurcations ou d'inventions de dispositifs (l'ANPE en 1967 ; le RMI en 1988, réformé ensuite en RSA), tout comme la comparaison internationale, à l'image du texte proposé par S. BOUQUIN et E. MARTINEZ dont la mise en regard des histoires et situations entre France et Belgique en matière d'échelles mobiles des salaires est précieux pour éclairer l'actualité dans laquelle s'est

déroulée ce colloque - une période de forte inflation inédite et imprévue qui a fait suite à l'expérience inattendue de la pandémie mais s'est poursuivie plusieurs années après. Au-delà des outils qu'utilise l'État, des dispositifs qu'il met en place ou tente d'influencer (comme la négociation collective), et des jeux d'acteurs qui peuvent s'analyser, selon les périodes historiques, entre l'État, les employeurs, les syndicalistes et les salariés, la régulation des salaires par l'État étudiée dans ce premier volume s'exerce aussi autrement. C'est l'enjeu d'un second volume publiant les actes du colloque organisé par le CHATEFP en juin 2023 : d'un côté, l'État est en effet lui-même employeur, et pas qu'un peu en France. Et ce dernier, d'un autre côté, cherche constamment à tenir compte des marges du salariat, qu'elles soient anciennes (domestiques, ouvriers agricoles, travailleurs coloniaux...), montant en puissance (comme les intermittents de la culture, depuis les années 1980), ou encore nouvelles et récentes aujourd'hui (comme les travailleurs et travailleuses des plateformes). De celles et ceux qui font son propre cœur aux marges du salariat, l'État régule alors autrement les salaires.

Première partie :
**L'État et la négociation collective : contrôle, cadrage,
influence**

La question des salaires en 1950, entre projet gouvernemental, débats parlementaires et grèves

Michel PIGENET, Paris I, CHS

Le rétablissement de la liberté conventionnelle par la loi du 11 février 1950 restaure celle des salaires, suspendue peu après l'entrée en guerre du pays. D'abord limitée aux établissements travaillant pour la défense nationale, puis étendue à toutes les entreprises, la fixation des salaires par voie réglementaire fut maintenue à la Libération. Sa responsabilité en revient au ministre du Travail, après consultation, de 1944 à 1950, des syndicats, mais aussi, sinon surtout, de ses collègues des ministères économiques. Le régime s'applique également aux prix et à la distribution, régie par un système de rationnement. Censées combattre les spéculations et les excès préjudiciables aux équilibres économiques et sociaux, ces dispositions reposent sur une réglementation complexe, dont l'actualisation et le respect relèvent de services spécifiques auxquels les administrations classiques apportent leurs concours¹³. Associées aux heures noires de la guerre et à la mise en coupes réglées du pays, synonymes de bureaucratie et de contrôles intrusifs, elles souffrent de ne pas être à la hauteur d'ambitions défiées par le marché noir et l'évolution discordante des prix et des salaires.

L'achèvement prochain de la Reconstruction et les ruptures sociopolitiques concomitantes sur fond de guerre froide internationale dissipent les ambiguïtés du compromis sociopolitique de la Libération. S'il préserve les réformes de structure, le nouveau cours engagé dès la fin 1947 en privilégie les usages conciliables avec les « saines disciplines de l'économie de marché et à celles de la rigueur budgétaire »¹⁴. L'heure est à la « vérité des prix », qui ne saurait se concevoir sans le débridage des salaires. Quand bien même le vocabulaire et les objectifs des acteurs diffèrent, beaucoup – pour ne pas dire tous – souhaitent la levée des tutelles étatiques les plus contraignantes.

Notre propos, centré sur la manière dont les divers acteurs concernés envisagent, agissent et interagissent à cette fin, s'ordonne en trois étapes. La première revient sur le contexte hexagonal de la période, marqué par de fortes fluctuations de la vie économique, sociale et politique, tandis que se confirment les choix consécutifs aux ruptures de 1947-1948. La seconde s'intéresse à la fabrication proprement dite de la loi du 11 février 1950 et aux dynamiques à l'œuvre au regard des positions initiales des acteurs syndicaux, politiques et institutionnels, du compromis à l'origine de la proposition gouvernementale et du jeu complexe de postures, de négociations et d'amendements parlementaires qui président à son adoption. La troisième s'intéresse enfin à l'irruption soudaine sur la scène sociopolitique des salariés qui, dès la promulgation et au feu d'une ample vague de grèves, oblige les acteurs à se repositionner à travers des interprétations divergentes du nouveau texte.

¹³ Cf. Michel-Pierre CHÉLINI, *Inflation, État et opinion en France de 1944 à 1952*, Vincennes, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1998 ; Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances et l'économie (1932-1952). Histoire d'une conversion*, Paris, Imprimerie nationale, 1991.

¹⁴ François CARON, « Le plan MAYER : un retour aux réalités », *Histoire, économie et société*, n°3, 1982, p. 437.

I) La France de la fin des années 1940 : conjoncture fluctuante et options durables

1) La lente et incertaine restauration du pouvoir d'achat des salaires

Le fait économique marquant de la fin des années 1940 est l'achèvement du gigantesque effort de Reconstruction. C'est chose faite en 1948, si l'on se fie au PIB, qui retrouve son niveau de 1929. Malgré un léger ralentissement, il gagne encore 7 points en 1949, sur une lancée qui se poursuit jusqu'en 1951. Indicateur global, l'indice masque des disparités significatives quand la progression des biens de production l'emporte sur celle des biens de consommation. À la traîne, ces derniers rattrapent néanmoins leur retard, au grand soulagement de la population qui, peu à peu, sort des restrictions et apprend, le 30 novembre 1949, la suppression du Haut-commissariat au Ravitaillement.

Nul ne s'en plaint, mais la fin du contingentement des consommations n'arrête pas la valse des étiquettes facilitée par la levée partielle du blocage des prix. Les salaires n'en sont pas là, dont les augmentations, différenciées selon les branches et les qualifications, ralentissent après 1948. En tout état de cause, elles tardent à rétablir le pouvoir d'achat d'avant-guerre. En 1944, celui du salaire horaire moyen net à Paris équivalait au tiers de ce qu'il était six ans auparavant¹⁵. Porté à 44 % en octobre 1945, il approche de la barre des 50 % deux ans plus tard, la franchit l'année suivante – 55 % -, pour se stabiliser à nouveau – 56 % en avril 1950. Les nombreuses heures supplémentaires et les primes redressent, certes, le salaire hebdomadaire¹⁶. Avec l'apport des allocations familiales, le pouvoir d'achat moyen hebdomadaire net des salariés parisiens s'élevait, en octobre 1945, à 53 % de celui de 1938. Il atteint les 60 % en octobre 1947, monte à 80 % en octobre 1948 et jusqu'à 85 % au printemps 1950.

À titre de garantie, la CGT revendique en vain l'échelle mobile des salaires. Ses concurrents lui préfèrent une baisse générale des prix¹⁷. L'extrême modicité des rémunérations les plus basses pose la question d'un salaire minimum. À des degrés divers, la CFTC, FO et la CGC ne sont pas insensibles à l'argumentaire gouvernemental et patronal tendant à lier l'évolution des salaires à celle de la productivité. La notion est en voie de s'imposer comme référence économique incontournable au sortir de la reconstruction qui privilégiait les volumes. Il s'agit désormais de produire plus et mieux, ce vers quoi tend l'amélioration du rapport produit/temps de travail ou nombre de travailleurs. Après une décennie de stagnation, la productivité se relève à partir de 1948, avec des gains annuels voisins de 5 %. Le renouvellement des équipements y contribue, souvent associé, sous couvert de rendement, à l'intensification du travail à laquelle poussent les primes, génératrices d'une fatigue qu'aggrave la multiplication des heures supplémentaires. Le temps n'est plus où la CGT approuvait, en 1946, le Plan MONNET et les efforts attendus des travailleurs, gages d'un « accroissement réel du niveau de vie »¹⁸. Très critique envers une « modernisation » qui dégrade les conditions de travail, la Confédération dénonce l'exclusion des salariés des fruits de leur travail. Un député apparenté communiste s'en fait l'écho, qui observe en 1949 la chute de 10 points, depuis 1938, de la part des salaires dans le revenu national – de 45 % à 35 % -, dans le même temps où celle du capital passait de 29 % à 49 %¹⁹. Ces fluctuations, incertitudes et

¹⁵ Georges MALIGNAC, « Pouvoir d'achat des ouvriers de 1939 à 1950 », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 92, 1951, p. 130.

¹⁶ En août 1950, la durée moyenne hebdomadaire du travail est de 44,7 h à Paris. *L'Aube* du 22 août 1950.

¹⁷ Lancée par la CFTC au début de 1948, une campagne en faveur de la baisse des prix débouche, en mai, sur la formation avec FO et la CGC d'un « cartel de la baisse ».

¹⁸ Extrait du rapport de la Commission de modernisation de la main-d'œuvre, présidé par le cégétiste André TOLLET.

¹⁹ Intervention de Pierre CHAMBEIRON, *JO* du 16 décembre 1949, séance du 15 décembre, p. 6930.

déceptions socioéconomiques ne manquent pas de rejaillir sur une vie politique, dont la stabilité n'est pas le trait principal.

2) *La Troisième force au banc d'essai*

La crise gouvernementale du printemps 1947, confortée dans son caractère de tournant politique, débouche à l'occasion des grèves de l'automne, sur une rupture sociale majeure confirmée par le ressaut gréviste d'octobre-novembre 1948. Dans les deux cas, la défaite ouvrière est sans appel et resserre les liens de la classe vaincue avec le Parti communiste, premier parti de France en électeurs et adhérents, dorénavant au ban des institutions. Ces dernières encaissent le choc, mais se gardent de procéder à une vérification électorale. Aussi bien est-ce avec l'Assemblée élue le 10 novembre 1946, au temps du tripartisme, que composent tant bien que mal les gouvernements de Troisième force. Après la révocation des communistes, les trois partis – SFIO, Radical et MRP – encore représentés dans les deux ministères présidés par le socialiste Paul RAMADIER comptent 317 députés sur un total de 627. Une majorité, donc, mais courte et à la merci de la moindre défection. En novembre 1947, la coalition s'élargit sur sa droite. Si la SFIO en est toujours membre, le démocrate-chrétien Robert SCHUMAN remplace RAMADIER et le cabinet s'ouvre pour la première fois depuis 1946 à deux partis de droite. En son sein, le puissant ministère des Finances et des Affaires économiques revient au radical René MAYER, un homme d'affaires. Il n'en résulte pas une plus grande stabilité ministérielle. Les gouvernements, cimentés par un solide anticommunisme et la méfiance à l'égard du gaullisme partisan, pâtissent d'être trop composites. Plus que des nuances distinguent les socialistes, les démocrates-chrétiens du MRP, les radicaux et les conservateurs et réactionnaires, curieusement qualifiés de « modérés ». Pour nous en tenir aux positions économiques et sociales, les sympathies « dirigistes » des uns s'accommodent mal des penchants « libéraux » des autres. Indicative, l'appartenance partisane tolère des écarts d'interprétation et de pratique. C'est flagrant à l'UDSR, formation attrape-tout, et chez les radicaux. Les choix de René MAYER satisfont rarement Pierre MENDES-FRANCE, et réciproquement. Ces clivages internes n'épargnent pas le MRP, dont une partie des cadres et des élus, acquis au christianisme social, ont parfois milité à la CFTC, au contraire de l'aile cléricale et conservatrice du Mouvement²⁰. À la SFIO, le jeu traditionnel des tendances est troublé par les effets du double processus d'institutionnalisation et de désouvriérisme du parti. Malgré la proximité initiale avec FO et les amitiés conservées à la FEN, les responsabilités ministérielles et les politiques menées distendent les liens avec le monde du travail, voire les militants. Les tensions classiques entre comité directeur et groupe parlementaire se complexifient lorsque la solidarité ministérielle éprouve la discipline partisane.

De novembre 1947 à juillet 1951, pas moins de 9 gouvernements se succèdent. L'opinion, lasse des jeux politiques, ne s'y trompe pas. L'instabilité ministérielle ne fragilise guère, en effet, la Troisième force, dont les partis et leurs responsables se maintiennent sans discontinuer au pouvoir. Au fil des mois, pourtant, son centre de gravité glisse vers le centre et la droite. En juillet 1948, André MARIE, membre d'un parti radical, pilier d'une Troisième République déconsidérée et ramené à 11 % des voix en 1946, prend la présidence du Conseil, où figure Paul REYNAUD, autre rescapé du défunt régime et incarnation de l'orthodoxie financière. Le refus socialiste d'avaliser ses projets conduit MARIE à démissionner au bout de quelques semaines. Les radicaux gardent cependant la main en la personne d'Henri QUEUILLE, détenteur quasi ininterrompu de portefeuilles ministériels depuis 1920... Les salaires et leur libération sont au cœur des divergences apparues entre

²⁰ Si la CFTC vote, en juin 1946, l'interdiction du cumul de responsabilités syndicales et politiques, un groupe interparlementaire à dominante MRP réunit les élus adhérents et sympathisants de la CFTC, dont Paul BACON. Bruno BÉTHOUART, « Le Ministère du Travail et de la Sécurité sociale : un monopole du M.R.P. de 1950 à 1962 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, tome 43, n°1, Janvier-mars 1996, p. 76.

les socialistes, dont le ministre du Travail, Daniel MAYER, et le chef du gouvernement. Au congrès de la SFIO, en décembre 1949, la motion favorable au retrait du nouveau cabinet BIDAULT est battue, mais les désaccords salariaux refont surface. En février 1950, les socialistes optent pour le soutien sans participation, une première depuis la Libération. Le retrait est éphémère. En juillet, le ministère PLEVEN compte 9 socialistes aux côtés des 11 ministres, dont le président du Conseil, issus de l'UDSR ou du parti radical, et de 4 venus de la droite – PRL, Indépendants, Paysans. Par-delà les subtilités des combinaisons politiciennes, le tournant économique qu'amorce le « plan MAYER », dès janvier 1948, éclaire et prolonge les ruptures sociopolitiques de l'année précédente.

3) À moyen terme, l'option libérale du plan MAYER

Conseiller d'État et administrateur de sociétés, René MAYER s'était rangé derrière le général GIRAUD avant de rallier DE GAULLE, qui le nomme ministre des Transports et des Travaux publics en septembre 1944. Candidat à la Présidence du Conseil, le député de Constantine, en Algérie, est investi une première fois par l'Assemblée en octobre 1949, mais doit renoncer faute de soutien socialiste. Membre du gouvernement à six reprises entre 1947 et 1951, c'est en qualité de ministre des Finances et des Affaires économiques du gouvernement SCHUMAN qu'il propose le plan associé à son nom²¹. Réduction drastique des subventions publiques, prélèvements fiscaux et rigueur budgétaire conditionnent à ses yeux « l'assainissement » de l'économie et le recul de l'inflation, quitte à ce que le retour à la « vérité des prix » implique leur flambée immédiate. « Austéro-libéral »²², le programme ne suspend pas toute intervention étatique. Misant sur le concours du plan MARSCHALL, il procède d'une politique de l'offre favorable aux investissements industriels. Dès les premières réunions du Conseil, René MAYER croise le fer avec son homonyme et collègue du Travail, Daniel MAYER, mais ne cède rien d'essentiel. Déposé à l'Assemblée le 19 décembre 1947, le projet est voté le 5 janvier 1948. L'orientation qu'il fixe ne sera pas remise en cause avant longtemps. Sa réalisation dépasse d'ailleurs les 8 mois d'existence du cabinet SCHUMAN et engage les successeurs de MAYER qui, de Paul REYNAUD à Maurice PETSCHÉ en passant par QUEUILLE, partagent ses objectifs, notamment en matière de salaires.

La continuité de la politique économique, de nature à tempérer l'instabilité des gouvernements, se joue aussi dans les coulisses du pouvoir. Discrète, mais forte de l'extension, à la faveur des réformes de la Libération, de son aire d'intervention, la haute administration veille à garder le cap. Si les légistes contrôlent son cœur, les compétences des gestionnaires s'avèrent indispensables et leur promettent de belles carrières au sein de la technocratie en devenir. La « conversion » « expanso-atlantiste » des grands commis de l'État en agent de la modernisation du pays emprunte bien des voies, de l'engagement dans la Résistance pour les plus audacieux à la perception chez les plus perspicaces des nouveaux contours et besoins de la puissance publique. Il s'en faut que le mouvement, modulé au gré des expériences individuelles, des administrations d'origine et des conjonctures, soit général. Les « austéro-libéraux », tenants de l'orthodoxie monétaire et budgétaire, conservent ainsi de solides positions dans l'appareil d'État et ont l'oreille de larges pans du personnel politique.

La question des salaires concerne au premier chef le ministre du Travail, en charge de préparer, défendre et mettre en œuvre le texte qui rétablit la liberté salariale. Hors du champ régalién, le ministère ne figure pas parmi les plus prestigieux, mais couvre un vaste domaine d'attributions susceptibles de modifier les conditions d'existence de millions de personnes.

²¹ Cf. François CARON, « Le Plan MAYER... », art. cit.

²² Michel MARGAIRAZ, *L'État, les finances...*, op. cit., p. 993-1020.

Dans les huit gouvernements qui se succèdent de novembre 1947 à février 1951, trois hommes se succèdent rue de Grenelle, indice d'une relative stabilité dans la fonction. Après l'éviction du communiste Ambroise CROIZAT, le portefeuille semble dévolu aux socialistes, en la personne de Daniel MAYER, dirigeant en vue du parti, puis de Pierre SÉGELLE. Celui-ci, médecin et éphémère ministre de la Santé de Léon BLUM en 1946, fut un membre consciencieux de la commission du Travail de l'Assemblée. Nommé ministre du Travail, il suit la plus grande partie du processus d'adoption de la loi du 11 février 1950. Le relais est assuré, à la veille du vote de la loi, par Paul BACON, membre du MRP auquel Georges BIDAULT, président du Conseil dont il est proche, donne la consigne de « gommer » le départ des socialistes et d'obtenir que le texte passe²³. Ce qu'il fait, adoptant le profil bas propre à rassurer jusqu'aux communistes. « Soyez tranquille, leur promet-il, ce n'est pas moi qui vais poser des questions qui pourraient attirer de votre part la nécessité de sortir un grand discours »²⁴. Circonspect, l'ancien militant de la JOC et de la CFTC, ne se départit jamais d'une attitude conforme à son tempérament. Bon connaisseur des questions sociales, il entame une carrière confondue avec le portefeuille du Travail, qu'il détiendra de manière presque ininterrompue jusqu'en 1962.

II) La loi de février 1950 : une libération encadrée des salaires

Le texte promulgué en février 1950 a retenu l'attention de nombreux spécialistes auxquels nous renvoyons pour une analyse complète de son contenu²⁵. Nous privilégierons ici ses enjeux et ses effets salariaux, centraux pour une loi qui, consacrée aux conventions collectives, vise à étendre le champ de leur libre négociation aux rémunérations et institue un minimum interprofessionnel garanti, le SMIG. C'est encore plus vrai au sortir de l'examen parlementaire, qui écarte le rétablissement, initialement envisagé, de l'arbitrage obligatoire.

S'agissant de la liberté des salaires, un décret aurait suffi à la rétablir. Ce n'est pas l'option du gouvernement, désireux d'avancer sur d'autres aspects et d'associer le Parlement à une décision dont il n'était « pas tellement assuré lui-même »²⁶. C'était aussi, selon un syndicaliste bien informé, le moyen de « gagner du temps » et « d'éviter des incidences fâcheuses sur les prix et la stabilité monétaire »²⁷. On ne saurait mieux résumer les hésitations des autorités au moment de sauter le pas.

Dans l'opinion, l'économie administrée n'a pas bonne presse. À l'automne 1948, 47 % des Français seraient favorables à la « liberté totale des prix et des salaires »²⁸. Revenus d'un « dirigisme à sens unique » et « socialement insensé »²⁹, les syndicats de salariés ne sont pas les derniers à l'exiger, à l'instar, d'ailleurs, du patronat, rare point d'accord, qui résiste mal à la confrontation de ses diverses modalités.

²³ Bruno BÉTHOUART, « Le Ministère... », art. cit., p. 102.

²⁴ *Id.*, p. 96-97.

²⁵ Cf., entre autres, Paul DURAND, « La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives », *Droit social*, n° 13, 1950, p. 155-163 ; Marie-Laure MORIN « Démocratie sociale ou démocratie politique ? La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives », Jean-Pierre LE CROM (dir.), *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, Paris, Éd. de l'Atelier, 1998, p. 179-198 ; Jean MAGNIADAS, « La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà », in Élyane BRESSOL, Michel DREYFUS, Joël HEDDE, Michel PIGENET (dir.), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, PUR, 2005, p. 71-81.

²⁶ Robert BOTHEREAU, « Le régime des conventions », *Revue économique*, vol. 2, n°1, 1951. p. 35.

²⁷ *Id.*, p. 38.

²⁸ IFOP, *Sondages* du 15 octobre 1948.

²⁹ Robert BOTHEREAU, « Le régime... », art. cit., p. 36.

1) Les attentes des acteurs syndicaux

Les premières demandes syndicales remontent à 1946 et mettent en avant la notion de « minimum vital ». L'idée n'est pas nouvelle. Sans même revenir aux décrets MILLERAND d'août 1899 ou à la loi du 10 juillet 1915, prévoyant la fixation d'un salaire minimum pour les ouvrières à domicile du vêtement, la convention 26 de l'OIT prônait, en 1928, la création d'un salaire minimum dans l'industrie. En 1935, la CFTC recommandait pour sa part un « minimum vital »³⁰. L'objectif figure dans le programme du CNR, qui préconise « la garantie de salaire et de traitement qui assure à chaque travailleur et à sa famille la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine ». Le débat rebondit à la Libération. Contre la conception, défendue par les employeurs et le gouvernement, d'un *minimum minimorum* de survie, les syndicats soutiennent une rémunération en rapport, précise la CGT, avec la « reproduction de la force de travail » et apte à couvrir « les besoins individuels et sociaux de la personne humaine, considérés comme élémentaires et non compressibles »³¹. Référence marxiste en moins, la CFTC ne dit pas autre chose. Son « porte-parole » à l'Assemblée, le député MRP Joseph DUMAS³², évoque un revenu permettant « l'épanouissement total de [la] personnalité » du travailleur « par la satisfaction de ses besoins et de ses aspirations »³³. La notion, ainsi comprise, figure dans la loi qui fonde, le 19 octobre 1946, le statut des fonctionnaires, dont les traitements de base, édicte-t-elle, ne sauraient être inférieurs à 120% du « minimum vital ». Son montant est fixé par décret, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique (CSFP), nouvelle instance paritaire.

Sans attendre, la CGT s'engouffre dans la brèche afin d'étendre le principe à tout le salariat. Le 6 novembre 1946, sa commission administrative (CA) demande que les conventions nationales tiennent compte du minimum vital³⁴. Avant la fin de l'année, la centrale s'applique à cerner les contours quantitatif et qualitatif, du « minimum biologique » indispensable au maintien en « bonne santé » d'un adulte. Une commission confédérale *ad hoc* s'efforce de la traduire en rations alimentaires et autres³⁵. Bataille de la production oblige, la CGT révisé à la baisse les résultats obtenus pour tenir compte « de l'état actuel du pays »³⁶. Elle se plaint, en revanche, des refus opposés au relèvement des « salaires anormalement bas » et du peu d'empressement mis à réunir la CSFP³⁷. À partir de là, elle avance ses chiffres. D'abord évalué, en décembre 1948, à 7 000 francs pour un homme, célibataire et parisien, travaillant 40 h par semaine, le minimum revendiqué monte à 10 800 francs en novembre 1947, puis à 15 500 francs en février 1948³⁸. À cette date, la CGT affirme avoir changé ses méthodes de calcul pour intégrer les règles en vigueur à la CSFP³⁹.

La CFTC, dès 1946, puis FO, le Mouvement de libération du peuple et l'UNAF élaborent également des budgets-types qui, en dépit de références voisines, aboutissent à des conclusions différentes, régulièrement mises à jour⁴⁰. Le Conseil économique est le lieu par excellence de comparaisons, voire de rapprochements et de connivences impensables

³⁰ Intervention de Joseph DUMAS (MRP) à l'Assemblée nationale, JO du 16 décembre 1949, Séance du 15 décembre, p. 6928.

³¹ Résolution sur les salaires, 27^e Congrès, *Compte rendu in extenso*, Paris, CGT, 1949.

³² Joseph DUMAS, ancien membre du Comité parisien de libération, où il représentait la CFTC, fut député de la Seine de 1946 à 1955. Il appartenait à l'aile gauche du MRP.

³³ Intervention de Joseph DUMAS, JO du 16 décembre 1949, Séance du 15 décembre, p. 6928.

³⁴ *Le Peuple* du 9 novembre 1946.

³⁵ *Id.* du 28 décembre 1946 ; Jeanne SINGER-KEREL, *Le coût de la vie à Paris, de 1840 à 1954*, Paris, Armand Colin, 1961, p. 31-32.

³⁶ *Le Peuple* du 14 février 1947.

³⁷ Compte rendu de la CA du 17 février 1947, *Le Peuple* du 21 février 1947.

³⁸ *Le Peuple* des 12 juillet et 22 novembre 1947, du 3 mars 1948.

³⁹ Rapport d'Henri RAYNAUD au CCN des 24-25 février 1948. *Le Peuple* du 3 mars 1948.

⁴⁰ Cf. Jeanne SINGER-KEREL, *Le coût de la vie... op ; cit.* p. 30-43.

ailleurs. Plusieurs administrations et organismes officiels, dont la Direction générale des prix et l'INED, construisent leurs propres évaluations, non limitées à la mesure du minimum vital, cependant que l'INSEE suit, à compter de 1949, l'évolution des dépenses d'une famille ouvrière parisienne de 4 personnes à partir d'un échantillon de 213 articles.

Quoi qu'il en soit, le thème du retour à la liberté des salaires revient en force, à l'épreuve du peu d'efficacité des engagements gouvernementaux de blocage, puis de baisse des prix. En avril 1949, le veto opposé à l'examen des rémunérations lors des négociations ouvertes dans d'importantes branches de l'industrie et du commerce amène tous les syndicats à réclamer la libération des salaires. Alors que les syndicats de la métallurgie organisent des débrayages, la CFTC rédige une proposition de loi, que le républicain populaire Joseph DUMAS dépose à l'Assemblée et dont discute le Conseil économique. Le texte restaure la libre détermination des salaires dans le cadre de conventions collectives, prévoit un resserrement des abattements de zone et l'institution d'un salaire minimum sur la base d'un budget-type établi selon la méthode retenue par la CSFP, révisable périodiquement. Le 14 avril, l'avis favorable du Conseil économique recueille 68 voix, dont la totalité des syndicalistes, contre 51, celles des employeurs, et 9 abstentions⁴¹.

En septembre 1949, le « cartel de la baisse » change de pied pour avancer la revendication, d'inspiration CFTC, d'une « indemnité de vie chère » de 3 000 francs par mois, avec prime complémentaire de 500 francs par personne à charge⁴². La CGT, qui exigeait 5 000 francs, se rallie au principe d'une prime uniforme⁴³. Une fois de plus, les syndicats font du Conseil économique une tribune. Interrogée par leurs soins, sa commission du travail se prononce pour une hausse des salaires et leur « remise en ordre » au moyen de conventions collectives avec garantie de minimum vital calculé sur une semaine de 40 heures, l'attribution d'une prime de 3 000 à 5 000 francs et la mise en œuvre de l'échelle mobile. En séance plénière, le 29, le Conseil économique approuve par 57 voix contre 56 le principe d'une hausse des salaires de 3 000 francs⁴⁴.

La discussion qui gagne le Conseil des ministres et l'Assemblée nationale réactive les clivages et oblige QUEUILLE à démissionner. Après deux tentatives avortées du socialiste Jules MOCH et de René MAYER, BIDAULT s'installe à l'hôtel Matignon. Des incertitudes subsistent toutefois du fait de divergences entre le groupe socialiste et la direction du parti, encore solidaire des revendications syndicales⁴⁵. Le 4 novembre, le nouveau gouvernement décide d'une prime unique de 3 000 francs à valoir sur les augmentations ultérieures et réservée aux travailleurs ayant gagné moins de 12 000 francs en octobre⁴⁶. Conçue au plus juste, la décision exclut de son bénéfice les fonctionnaires, les agents des services publics, les ouvriers agricoles, les domestiques et les gens de maison, les travailleurs à domicile et les jeunes de moins de dix-huit ans...

Les syndicats n'y trouvent pas leur compte. Le 15 novembre, la commission exécutive de FO lance un appel à une grève générale de 24 heures pour le 25 sur les mots d'ordre d'indemnité mensuelle de 3 000 francs pour tous et de liberté de négociation salariale⁴⁷. La vivacité de la réaction surprend, venant d'une centrale au réformisme affiché. Les amis de Léon JOUHAUX,

⁴¹ *Le Populaire* du 14 avril 1949.

⁴² *Le Monde* du 1^{er} septembre 1949. L'indemnité équivaldrait à une hausse de 23 % du salaire mensuel ouvrier moyen net de 1948 - 12 991 francs. Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XXe siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, p. 679.

⁴³ *Ce soir* du 5 septembre 1949.

⁴⁴ *Ce soir* des 28 et 29 septembre 1949.

⁴⁵ *Id.* des 14, 17 et 29 octobre 1949.

⁴⁶ La mesure instaure une prime dégressive, variable selon les zones, pour les salaires compris entre 12 000 et 15 000 francs. Robert HEISCH, « L'évolution des salaires de 1949 à 1951 », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 93, 1952, p. 286-304.

⁴⁷ *Le Populaire* du 16 novembre 1949.

rejoins par la CFTC, ne sont pas mécontents de prendre de vitesse leurs rivaux cégétistes sur un terrain où on ne l'attend pas. À l'heure des ultimes tractations au sein de la Troisième force, les syndicats « réformistes » font monter les enchères. Sceptiques devant une initiative venue « d'une organisation impuissante à [la] réaliser avec ses seules forces, sa seule influence », Benoît FRACHON et ses camarades sont sur leur garde. Ils perçoivent un double risque : démobiliser dans l'attente du 25 et provoquer un mouvement que ses promoteurs s'empresseraient de qualifier de politique...⁴⁸ Ils choisissent néanmoins de participer à la grève, avec leurs revendications. Au jour dit, le mouvement est plutôt bien suivi, notamment dans les bastions cégétistes, avec des taux de grévistes supérieurs à ceux des années précédentes⁴⁹. La publication, trois jours auparavant, d'un projet de loi gouvernemental sur les conventions collectives aura favorisé la mobilisation. Sous pression, BIDAULT entend le message, mais reste sur une ligne de libération sous contrôle des négociations salariales.

2) L'option gouvernementale d'une liberté salariale sous contrôle

Un mois plus tôt, le 27 octobre, le président du Conseil s'était engagé dans son discours d'investiture à déposer un projet de loi sur les conventions collectives. La déclaration ne valait pas renoncement à tout encadrement salarial. Deux jours avant la grève du 25 novembre, il s'en explique à la radio⁵⁰. Attentif à l'amélioration du « sort des travailleurs », il la conditionne à ce que « permet l'accroissement de la production et de la productivité ». Il le redira devant les députés : « la fixation des salaires [...] doit être faite compte tenu non seulement des besoins, mais aussi du revenu national, de la productivité et des impératifs de la concurrence étrangère »⁵¹.

Le 22 novembre, après une semaine d'échanges avec la CFTC et FO, de tractations au sein du Conseil des ministres et à l'intérieur des partis au pouvoir, le gouvernement s'accorde sur un projet de loi unique au lieu de deux, dont le texte final conserve la trace⁵². Le ministre du Travail, désireux de banaliser la partie rendant obligatoires la conciliation et l'arbitrage, évoque des « principes affirmés et adoptés dès 1936 »⁵³. Les articles en rapport direct avec les salaires distinguent l'établissement négocié des minimas conventionnels de la fixation par décret d'un « salaire minimum » interprofessionnel garanti, expression préférée à celle de « minimum vital ».

Mécontents, les syndicats le font savoir. Le cégétiste Julien RACAMOND dénonce une « véritable dictature [gouvernementale] sur la fixation des taux de salaire »⁵⁴. Il voit dans le rôle dévolu aux juridictions arbitrales, à leurs magistrats et hauts fonctionnaires, « dont la sollicitude pour les revendications des travailleurs n'est pas monnaie courante », une nouvelle preuve de ce que l'« État capitaliste [est] au service des trusts ». À FO, ses homologues, guère plus consensuels, parlent du texte « le plus réactionnaire qu'on ait jamais connu »⁵⁵. Plus mesurée, la CFTC qualifie d'« inacceptables » les articles sur le salaire minimum et la réglementation des conflits. La Fédération des syndicats autonomes, enfin, rejette la fixation d'un SMIG « de misère » et l'atteinte au droit de grève. La contre-offensive

⁴⁸ Rapport de LE BRUN au CCN des 17-18 novembre 1949. Archives de la CGT, Fonds Benoît FRACHON.

⁴⁹ CCN des 13-14 avril 1950, Archives de la CGT, Fonds Benoît FRACHON.

⁵⁰ *L'Aube* du 24 novembre 1949.

⁵¹ Cité par Paul DURAND, « La loi du 11 février... », art. cit. p. 158-159.

⁵² Le Titre premier traite ainsi des conventions collectives et, pour ce qui nous occupe, des salaires, tandis le Titre II concerne le règlement des conflits de travail.

⁵³ Intervention de Pierre SÉGELLE à l'Assemblée nationale, le 16 décembre. *JO* du 17 décembre 1949, p. 6950.

⁵⁴ Article de Julien RACAMOND, décembre 1949, cité par Élyane BRESSOL, « La difficile naissance du SMIG », *Cahiers de l'Institut CGT d'histoire sociale*, n° 83, septembre 2002, p. 4.

⁵⁵ Déclaration de Georges DELAMARRE et Robert BOTHEREAU, secrétaires confédéraux de FO, cités par *Combat* du 26 novembre 1949.

s'organise, une fois de plus, au Conseil économique, dont la consultation est de règle en ce cas⁵⁶.

3) Les réécritures du Conseil économique et de l'Assemblée nationale

En ce lieu, le front syndical s'avère assez solide. Si la commission travail ne retient pas l'idée de la CGT d'un rejet global du titre I du projet gouvernemental, elle s'oppose, le 28 novembre, l'ensemble de la partie « règlement des conflits » et intègre à l'unanimité les dispositions inscrites dans la proposition DUMAS du printemps⁵⁷. Le Conseil confirme ces votes, le 30, en séance plénière où le titre II est repoussé par 138 voix, mêlant syndicalistes et employeurs, contre 0 et 8 abstentions. Le patronat regimbe, en revanche, devant la réécriture du titre I, qu'il juge trop « dirigiste », mais une forte majorité se prononce en faveur des remaniements inclus dans l'avis du Conseil économique⁵⁸.

Averti, le gouvernement relève le défi et met son existence en balance pour le cas où les députés « mutileraient » son texte, par exemple sur la question de l'arbitrage obligatoire⁵⁹. L'affaire se présente mal. Observations sévères de la troisième chambre de la République à l'appui, Ambroise CROIZAT stigmatise « une liberté surveillée, contrôlée et orientée par le Gouvernement »⁶⁰. Moins définitif, le rapporteur MRP de la commission du travail de l'Assemblée, Édouard MOISAN⁶¹, ne cache pas les réticences de ses collègues.

Favorable à l'application immédiate de la future loi à tous les salariés, travailleurs de l'agriculture, à domicile et aux « gens de maison », distingués ou écartés du projet initial, la commission se démarque du projet sur plusieurs aspects touchant aux rémunérations. Au sujet du salaire minimum, hostile au « *minimum minimorum* » que fixerait un décret, elle rétablit le concept de « minimum vital », qu'elle souhaite voir déterminé par la Commission supérieure des conventions collectives (CSCC) et que le ministre entérinerait⁶². Le verbe passe mal sur le banc du gouvernement qui, résolu à défendre les prérogatives de l'exécutif, invoque la Constitution et « les principes généraux du droit » pour signifier que nul ne saurait lui « imposer [...] des règlements qu'il ne voudrait pas édicter »⁶³. « Un tel système [...] transforme le ministre du Travail en organe d'exécution », se cabre Pierre SÉGELLE⁶⁴. Lâché par nombre de députés MRP et SFIO, le gouvernement conserve toutefois des soutiens du côté des radicaux et de la droite⁶⁵.

En première lecture, les votes suivent le plus souvent les avis de la commission, qu'ils renforcent ou précisent au besoin, à l'exemple de l'amendement socialiste concernant l'application aux femmes du principe « à travail égal, salaire égal »⁶⁶. Ils rejettent, par contre, son extension aux jeunes, avancée par un sous-amendement communiste. En commission ou en séance plénière, il arrive cependant que les arguments des députés du PCF soient discutés et, sinon acceptés, du moins pris en compte d'une manière ou d'une autre. Plus

⁵⁶ Début décembre, la CGT présente un texte alternatif, repris en proposition de loi par Marius PATINAUD, au nom du PCF (*Le Peuple* des 7 et 14 décembre 1949). Signalons encore, outre la proposition DUMAS, celle d'Henri LESPÈS, ingénieur des mines, l'un des fondateurs de la CGC, élu sous l'étiquette du MRP en 1946, mais rallié depuis au RPF.

⁵⁷ *Le Populaire* du 29 novembre 1949.

⁵⁸ Rapport du Conseil économique. *JO* du 16 décembre 1949, séance du 15 décembre, p. 6895 et suivantes.

⁵⁹ *L'Aube* du 1^{er} décembre 1949.

⁶⁰ *JO* du 16 décembre 1949, séance du 15 décembre, p. 6903.

⁶¹ Cadre commercial et syndicaliste de la CFTC, dont il dirige l'UD de Loire-Inférieure avant de rejoindre le MRP. Son rapport est publié dans le *JO* du 16 décembre 1949, p. 6896 et suivantes.

⁶² Rapport MOISAN, *Id.* p. 6899.

⁶³ Intervention de Pierre-Henri TEITGEN, ministre d'État, chargé de l'Information. *Id.* du 4 janvier 1950, Séance du 3 janvier 1950, p. 59.

⁶⁴ *Id.* du 17 décembre 1949, Séance du 16 décembre, p. 6951.

⁶⁵ L'amendement d'un député PRL sauve ainsi la liberté du ministre de provoquer ou non une réunion mixte de négociation d'une convention collective. *JO* du 24 décembre 1949, Séance du 23 décembre, p. 7207.

⁶⁶ *Id.* du 4 janvier 1950, Séance du 3 janvier, p. 32 et suivantes.

d'une fois, les voix des communistes concourent à une majorité alternative aux choix du projet gouvernemental.

Ces brèves coopérations, échos parlementaires des rapprochements syndicaux au Conseil économique, n'effacent pas la réalité de la guerre froide franco-française que tout attise par ailleurs. On le constate sur les points idéologiquement litigieux. Lorsqu'un député radical demande que soit explicitée la relation entre rémunération et productivité, PATINAUD s'exclame : « personne ne sait la définir »⁶⁷. Peu après, le député de Saint-Étienne qualifie d'« extrêmement dangereuses » les « dispositions » d'un alinéa susceptible de légaliser la subordination des salaires à la prospérité d'une branche⁶⁸. Son amendement se heurte au veto commun de MOISAN et SÉGELLE⁶⁹. Au fil des séances, la pression conjointe des radicaux, de la droite et des ministres entame la détermination du rapporteur et de ses soutiens. « Par les divers amendements qui nous sont proposés, dont l'un vient d'être adopté, nous revenons tout doucement au texte gouvernemental », remarque PATINAUD, début janvier⁷⁰.

C'est encore plus vrai en février, à l'issue de l'examen du projet par le Conseil de la République, où les radicaux et les « modérés » sont influents. En dépit des votes correctifs des députés, notamment sur le droit de grève, les partisans du retour au projet initial multiplient les amendements et contribuent au rejet systématique des demandes communistes. Le 8 février, la prééminence de l'exécutif et la soumission de l'autonomie des acteurs sociaux à l'ordre public d'État sont réaffirmées. La CSCC conserve l'élaboration du budget-type servant à la détermination du SMIG, mais ne fournit plus qu'un « avis motivé » au gouvernement qui, au vu des « conditions économiques générales », fixe son montant par décret, indépendamment des minimas conventionnels.

L'obligation faite à l'Assemblée de voter, en deuxième lecture, à la majorité absolue sur les modifications du Conseil de la République pèse sur le scrutin final. Malgré l'« aggravation, légère sans doute, mais certaine » d'un texte qu'ils avaient repoussé en première lecture, les députés communistes décident de soutenir son ultime version afin de ne pas perdre le « progrès » qu'il constitue par rapport à la situation antérieure⁷¹. Au nom des socialistes, Albert GAZIER, parle de « progrès insuffisant, certes, mais progrès tout de même »⁷². « Tout va très bien », se réjouit Joseph DUMAS, pour le groupe MRP⁷³. Divisés, les radicaux optent pour la liberté de vote qui les répartit entre approbation et abstention, solution retenue par les députés PRL, Indépendants et RPF. Au final, la loi est votée par 451 voix contre 0⁷⁴.

III) Les travailleurs entrent en scène : les limites d'un mouvement de grèves d'envergure

Conscient du mécontentement social et à titre d'avance sur les futurs accords salariaux, le gouvernement renouvelle, le 7 février, le « geste » de novembre, par le versement d'une prime de 3 000 francs aux travailleurs dont le salaire mensuel brut est inférieur à 14 000

⁶⁷ *Id.*, p. 38. Pour mémoire, Marius PATINAUD, l'un des principaux intervenants communistes sur la question, fut sous-secrétaire d'État au Travail et à la Sécurité sociale de janvier à juin 1946.

⁶⁸ *Id.*, p. 38 et 65.

⁶⁹ *Id.* p. 65.

⁷⁰ *Id.*, p. 64.

⁷¹ PATINAUD mentionne la liberté rendue aux salaires, les droits garantis aux organisations syndicales représentatives, la sauvegarde le droit de grève, l'arbitrage facultatif, mais ne dit rien du SMIG. *Id.*

⁷² *Id.*

⁷³ *Id.*, p. 1090.

⁷⁴ 176 élus n'ont pas pris part au scrutin.

francs⁷⁵. Les services officiels estiment aux deux tiers la proportion des salariés du privé situés sous ce plafond⁷⁶. Il était temps. Observateurs vigilants des débats parlementaires, les syndicats sont décidés à ne pas relâcher la pression.

1) Les grèves oubliées de 1950 : chronologie et caractéristiques

Négligés par la mémoire collective des mobilisations sociales de l'après-guerre, les 11,7 millions de jours de grève de 1950 rappellent combien l'année sort de l'ordinaire. Loin derrière la crue exceptionnelle de 1947, où ils furent deux fois plus nombreux, ils approchent le rebond de 1948⁷⁷. Le mouvement s'étire sur 80 jours, de son déclenchement à Renault-Billancourt, le 22 février, à la reprise, le 4 mai, chez MICHELIN, à Clermont-Ferrand. Il atteint son point culminant aux alentours du 6 mars. « Comme en 1936 ! », s'avance Raymond SÉMAT⁷⁸, le 8 mars, à la « une » du *Peuple*. À la mi-avril, la CGT évalue à un million le total cumulé des grévistes, ce qui n'est pas rien, mais demeure sans commune mesure avec l'irrésistible vague du printemps 1936.

Partie la première, la métallurgie donne le ton, d'abord dans la construction automobile de la région parisienne. Le bâtiment, le textile, la chimie entrent à leur tour dans l'action, qui gagne le secteur public, mais non la fonction publique proprement dite. Interprofessionnelle, elle va du débrayage à l'occupation, sans jamais virer à la grève générale. À la base, les militants surmontent les blessures encore fraîches des divisions de 1947-1948. Des comités d'entente CGT-CFTC-FO, à l'occasion élargis aux Autonomes et à la CGC, dirigent la lutte. Les préventions ont tôt fait d'affleurer, cependant, et, à leur suite, les soupçons croisés d'intentions politiques et de propension à la trahison. Préoccupés de ne pas se couper du gros des travailleurs, les syndicalistes ont néanmoins tiré les leçons des précédentes défaites. Un peu partout, l'entrée en grève est précédée de référendums⁷⁹.

Le mouvement se heurte à l'intransigeance patronale. Le 17 février, les employeurs de la métallurgie parisienne refusent d'aller au-delà d'une hausse de 5 % des salaires. La réponse, reçue « comme une véritable provocation »⁸⁰, favorise l'entrée en grève, qu'inaugure, le 22, l'intersyndicale CGT-CFTC-SDR-FO de Renault-Billancourt. Sur place, la décision est prise d'occuper la plus grande usine de France. Le 27, l'Union patronale des industries métallurgiques et minières (UIMM) totalise 120 000 grévistes dans la branche⁸¹. Le 6 mars, ils seraient 300 000, dont 130 000 en région parisienne, soit 20 % du total des métallurgistes⁸². Les syndicats livrent d'autres chiffres. Le 9 mars, *La Vie ouvrière* recense 600 000 métallurgistes dans l'action. *Le Peuple* du 15 estime à 120 000 et à 100 000 ceux, respectivement, du Bâtiment et d'EDF-GDF.

Faire grève au sortir d'une décennie à peine achevée de pénuries ne va pas de soi. Claude POPEREN, embauché depuis peu à Renault-Billancourt, se souvient de la « gêne » de nombreux ouvriers que le comité d'entreprise aide au moyen de repas gratuits et de « gamelles » destinées aux familles⁸³. Les grévistes sollicitent également les élus, organisent des collectes. Dans la seconde quinzaine de mars, 120 millions de francs auraient été

⁷⁵ Le décret étend son bénéfice partiel, selon un barème dégressif, jusqu'à 18 000 francs. Robert HEISCH, « L'évolution des salaires... », art. cit.

⁷⁶ *Le Monde* du 11 mars 1950.

⁷⁷ Cf. Robert GOETZ-GIREY, *Le mouvement des grèves en France, 1919-1962*, Paris, Sirey, 1965, p. 73.

⁷⁸ Dirigeant syndical de la métallurgie, Raymond SÉMAT avait été l'un des signataires des accords Matignon.

⁷⁹ L'idée, avancée par la CFTC, est acceptée par ses partenaires (*Le Monde* du 21 février 1950). FO l'érige en préalable à sa participation au mouvement, cependant que la CGT, forte de son implantation dans la métallurgie parisienne, précipite leur tenue...

⁸⁰ Fédération FO de la Métallurgie-Institut supérieur du travail, *Les métallos en leur siècle*, Paris, Pléiades, 1996, p. 137.

⁸¹ *Le Monde* du 27 février 1950.

⁸² *Id.* du 6 mars 1950.

⁸³ Claude POPEREN, *Renault, regards de l'intérieur*, Paris, Éd. Sociales, 1983, p. 69.

recueillis en région parisienne, dont 35 débloqués par le conseil général de la Seine et 25 votés par le conseil municipal de Paris⁸⁴. Ni la radio ni les principaux titres de presse ne témoignent, en revanche, d'une quelconque sympathie envers la grève. Dans ces conditions, les prises de position en provenance du monde catholique sont particulièrement bienvenues. L'engagement de la CFTC n'y est pas étranger. Un communiqué de l'évêque de Nancy assure que « l'Église est aux côtés des travailleurs pour demander une vie plus humaine matériellement et spirituellement », tandis que l'archevêque de Rennes tient le « profit » pour « légitime » si « l'ouvrier tire de son travail un salaire qui lui permette de vivre décemment et d'assurer une vie normale aux membres de son foyer »⁸⁵. Leurs homologues de La Rochelle, Limoges, Saint-Brieuc, Clermont-Ferrand et Bourges disent peu ou prou la même chose⁸⁶.

Relativement tardives, ces déclarations n'empêchent pas le reflux amorcé dans la seconde moitié de mars. Le 15, la direction de la Régie se félicite du retour dans les ateliers de Billancourt de 72 % du personnel⁸⁷. Le lundi 20, les derniers grévistes votent la reprise⁸⁸. Il faut se résoudre à rentrer, si possible en bon ordre.

2) *Intransigeance patronale et fermeté gouvernementale*

L'ampleur du mouvement n'est pas venue à bout du front commun dressé par les autorités et les employeurs. Le plafond d'éventuelles concessions, fixé à 5 % d'augmentation est, à la mi-février, le « dernier mot » de l'UIMM⁸⁹, très loin des attentes syndicales, dont les revendications oscillent entre 18,7 et 20 %⁹⁰. Le CNPF n'en démord pas. Son président, Georges VILLIERS rend d'avance responsable d'une « augmentation du prix de revient et de la misère » toute « immixtion de la politique pure dans les lieux de travail »⁹¹. Les syndicats « réformistes » ne sont pas les derniers à déplorer une « attitude intransigeante empêchant toute conciliation »⁹² et les « germes d'explosion future » qui résulterait d'une « reprise imposée par la misère ouvrière »⁹³. À l'échelle du pays, seul le textile se distingue, tant dans le Nord, qu'à Reims et à Amiens, par des augmentations de 8 % à la mi-février, suite à des grèves antérieures⁹⁴.

Ces écarts, peu nombreux, ne procèdent d'aucune dissidence patronale. Les employeurs redoutent davantage une échappée du secteur public et nationalisé. « Ce serait poser un problème budgétaire insoluble ou imposer des relèvements de tarifs », déclare le président du CNPF à l'adresse du gouvernement, engagé à se montrer ferme⁹⁵. Georges BIDAULT l'entend bien ainsi. Il y va de la réussite d'une politique économique, dont la « règle suprême » serait la « sauvegarde de la monnaie »⁹⁶, laquelle, explique-t-il, suppose une augmentation « limitée » des salaires et leur indexation sur les gains de productivité. Il le redit à la radio, le 23 mars, et veille à ce qu'il en aille ainsi dans la fonction publique et les établissements sous tutelle de l'État⁹⁷. La consigne vaut donc pour les entreprises « qui ont des disponibilités », mais dont une « décision inconsidérée » fragiliserait celles du secteur privé. À plus forte

⁸⁴ *La Vie ouvrière* du 23 mars 1950.

⁸⁵ *Le Monde* du 23 mars 1950.

⁸⁶ L'archevêque de Paris fait parvenir 25 000 francs aux grévistes. *La Vie ouvrière* du 23 mars 1950.

⁸⁷ *Le Monde* du 15 mars 1950.

⁸⁸ *Id.* du 20 mars 1950.

⁸⁹ *Le Monde* du 20 février 1950.

⁹⁰ Selon que l'on rapporte la prime de 3 000 francs revendiquée au salaire mensuel ouvrier moyen de 1949 - 14 933 francs – ou 1950 – 16 000 francs. Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus...*, op. cit. p. 679.

⁹¹ *Le Monde* du 27 février 1950.

⁹² Communiqué du bureau de la CFTC. *Le Monde* du 20 mars 1950.

⁹³ Communiqué du bureau confédéral de FO. *Id.*

⁹⁴ *Id.* des 21 et 27 février 1950.

⁹⁵ *Id.* du 4 mars 1950.

⁹⁶ *Id.* du 2 mars 1950.

⁹⁷ *Id.*

raison s'applique-t-elle à celles qui sont en déficit, à l'exemple de la SNCF⁹⁸. Pour sa part, BACON informe qu'il ne validera pas la décision de la Sécurité sociale d'accorder une prime mensuelle de 3 000 francs à ses agents⁹⁹. Sous la « carence » du pouvoir, « qui ne cherche aucune issue », la CFTC discerne « une intransigeance égale à celle des employeurs privés »¹⁰⁰. Le secrétaire général de FO dresse un constat identique¹⁰¹. Tout se passe, note-t-il, comme si patrons et autorités « s'alignaient sur l'état des entreprises les plus désuètes et les moins prospères ».

L'attitude de l'exécutif procède également de considérations plus politiques et se manifeste, au besoin, de façon brutale. À l'époque, tout mouvement social d'envergure semble faire peser une menace subversive pour peu que la CGT s'en mêle. L'État s'emploie en conséquence à montrer sa force, voire à en user. Dans la continuité des méthodes initiées par Jules MOCH, les CRS et la garde républicaine sont sur le pied de guerre. Les moindres velléités d'occupation des lieux de travail sont immédiatement empêchées par d'imposants déploiements de policiers et de gendarmes, parfois secondés de véhicules blindés, de camion-grue et de bulldozers. La mémoire de 1936 hante le ministère de l'Intérieur. En février 1950, dès la première nuit, le préfet de police supervise en personne l'intervention des milliers d'hommes qui investissent les ateliers de Renault-Billancourt pour en déloger les quatre cents occupants¹⁰². Le scénario se reproduit de Chausson-Gennevilliers à Hotchkiss-Saint-Denis ou Alsthom-Saint-Ouen. Seule variante, à Ford-Poissy, où les ouvriers, qui séquestrent un temps le secrétaire général de l'usine et coupent les routes d'accès, sont expulsés par des CRS débarqués de bateaux venus par la Seine¹⁰³. Dans les services publics, les autorités recourent aux réquisitions. Une partie du personnel des centrales thermiques et des usines à gaz est ainsi forcée de reprendre le travail. Ne pas obtempérer expose à l'arrestation et à la traduction devant des tribunaux à la main lourde. Le 18 mars, dix électriciens-gaziers réfractaires de Saint-Denis se voient infliger un mois de prison¹⁰⁴. Cent soixante et onze autres sont en attente d'audience¹⁰⁵. Pour parer aux défaillances, l'administration requiert l'armée. Des techniciens de la Marine, renforcés, ici et là, par des élèves ingénieurs contrôlent les générateurs, cependant que la troupe remplace les éboueurs¹⁰⁶.

Les premières évacuations se déroulent sans heurts. Hormis les incidents qui, début mars et avant l'irruption des CRS, opposent, à Poissy, « mensuels » non-grévistes et « horaires » en grève¹⁰⁷, le mouvement se déroule dans le calme. La situation dégénère à la fin du mois, lorsque la mobilisation s'effiloche. Dans le bâtiment, les « visites » de chantiers en vue de débaucher les « jaunes » suscitent des affrontements à Nantes, Rouen et sur plusieurs sites de barrages hydroélectriques en construction¹⁰⁸. Dans les ports, bastion cégétiste où l'action revendicative double le refus de manutentionner le matériel militaire, les heurts sont plus fréquents, notamment à Marseille, dont les dockers entrent en grève générale le 10 mars. Le 21, les policiers, visés par les pierres et les pièces de bois lancées depuis le local syndical de la Joliette, l'envahissent et appréhendent quarante-six personnes. Les événements les plus tragiques ont lieu à Brest. L'effervescence sociale est à son comble parmi les milliers de travailleurs du bâtiment occupés à la reconstruction de la ville et en grève depuis le 20 mars. L'arrestation de militants met le feu aux poudres. La grève générale, décrétée le 17 avril,

⁹⁸ *Id.* du 24 février 1950.

⁹⁹ La CFTC aurait toutefois engagé les syndicats à « ménager un équilibre [financier] fragile ». *Id.* du 2 mars 1950.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.* du 22 mars 1950.

¹⁰² *Le Monde* du 24 février 1950 ; Claude POPEREN, *Renault...*, *op. cit.*, p. 69.

¹⁰³ Jean-Louis LOUBET, Nicolas HATZFELD, « Poissy : de la CGT à la CFT. Histoire d'une usine atypique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 73, janvier-mars 2002, p. 71.

¹⁰⁴ *Le Monde* du 20 mars 1950.

¹⁰⁵ *Id.* du 23 mars 1950.

¹⁰⁶ *Id.* des 9, 14, 15 et 23 mars 1950.

¹⁰⁷ *Id.* du 9 mars 1950.

¹⁰⁸ *Le Monde* des 10 et 30 mars, du 17 avril 1950.

tourne au drame quand des gendarmes ouvrent le feu sur des manifestants et blessent mortellement un ouvrier¹⁰⁹. L'un des derniers points chauds est à Clermont-Ferrand. Le 4 avril, l'ordonnance d'évacuation des locaux de MICHELIN prise à la requête de la direction embarrasse le préfet, peu pressé de venir en aide à une entreprise jusque-là sourde à ses offres de conciliation¹¹⁰. La tenue prochaine d'un référendum d'initiative patronale et le départ de FO du comité de grève ajoutent à la confusion, mais l'ouverture *in extremis* de négociations ouvre la perspective d'une issue sans violence¹¹¹.

Plus soucieux que le patronat de rester à l'écoute du pays et de ne pas se couper de la CFTC et de FO, les autorités ne souhaitent pas apparaître sous l'unique et ingrat visage de l'État gendarme. Acteur d'une délicate libération canalisée des salaires, le gouvernement entend donner une pleine effectivité aux autres volets de la nouvelle loi. En l'absence, regrettée, d'arbitrage obligatoire, les autorités promeuvent les ressources de la conciliation. Certains, maintenant, de leur victoire, les employeurs rechignent à s'en saisir, au grand dam des préfets, comme on l'a vu à Clermont-Ferrand. À Paris, Paul BACON encourage les syndicats de la métallurgie parisienne à la « mettre en train »¹¹². La commission nationale de conciliation se réunit sans tarder, mais ses résultats sont minces¹¹³. À la fin mars, une circulaire aux inspecteurs du travail insiste pour qu'« aucune sanction injustifiée » ne soit infligée à des grévistes¹¹⁴. La loi du 11 février n'autorise la rupture du contrat de travail pendant la grève que dans le cas de « faute grave ». Que faut-il entendre par là ? Le ministre interroge le Conseil d'État à ce sujet¹¹⁵. Bien des questions demeurent néanmoins en suspens, d'autant que « si les grèves sont presque terminées, les raisons qui les avaient fait naître n'ont point partout disparu », admet, le 17 avril, un BIDAULT au triomphe modeste¹¹⁶.

La période n'est pas celle de grandes conquêtes ouvrières. L'ampleur et la durée du mouvement n'y changent rien. Le taux des succès en 1950 – 6 % - s'avère inférieur à ce qu'il était en 1949 – 7 % -, sera en 1951 – 12 % - ou au cours de la séquence 1946-1962 – 8 %¹¹⁷. Avec les transactions, l'année 1950 s'avère moins décevante atteignant un taux cumulé de 54 % contre 43 % sur l'ensemble de la séquence 1946-1962. Les 5 % de hausse des salaires recommandés par le CNPF et généralement obtenus relèvent, certes, du compromis, mais témoignent de l'incapacité syndicale à crever le plafond patronal. *La Vie ouvrière* peut recenser 2 000 victoires¹¹⁸, dans les entreprises, les résultats semblent décevants au regard des sacrifices consentis. À chaud, *Le Peuple* souligne que « la bataille des salaires n'est pas la bataille d'un jour »¹¹⁹. Ni même de 80... Au mieux, l'honneur est sauf. À Billancourt, Claude POPEREN parle d'une reprise « la tête haute, mais les poches vides. Il fallut du temps pour se renflouer ! »¹²⁰. Réuni à la mi-avril, le CCN de la CGT salue la « brèche ouverte » et invite à poursuivre la lutte lors des négociations du contenu des prochaines conventions collectives¹²¹.

¹⁰⁹ *Id.* du 19 avril 1950.

¹¹⁰ *Id.* du 8 avril 1950.

¹¹¹ *Id.* des 19 et 20 avril 1950.

¹¹² *Id.* du 9 mars 1950.

¹¹³ L'unique solution à son actif intéresse l'industrie pharmaceutique pour laquelle il a été convenu de régler les problèmes posés dans le cadre de réunions régionales... *Id.* du 3 avril 1950.

¹¹⁴ *Id.* du 27 mars 1950.

¹¹⁵ *Id.* du 29 mars 1950.

¹¹⁶ *Id.* du 18 avril 1950.

¹¹⁷ Robert GOETZ-GIREY, *Le mouvement...*, *op. cit.* p. 156.

¹¹⁸ *La Vie ouvrière* du 13 avril 1950.

¹¹⁹ *Le Peuple* du 29 mars 1950.

¹²⁰ Claude POPEREN, *Renault...*, *op. cit.*, p. 70.

¹²¹ Procès-verbal du CCN des 13-14 avril 1950. Archives de la CGT, Fonds Benoît FRACHON.

3) *Lendemain de grèves : la CSCC en quête d'un budget-type*

Le 3 mars, un décret organise la nouvelle Commission supérieure des conventions collectives (CSCC). Outre la participation des ministères économiques et sociaux intéressés¹²², elle comprend, comme prévu, un nombre égal d'employeurs et de salariés¹²³ et fait une place aux « intérêts familiaux »¹²⁴. Il lui revient, entre autres, d'établir un budget-type « servant à la détermination du SMIG ».

La réalisation de cette mission relance d'emblée, sous couvert de méthode, les controverses sur la nature du salaire minimum. Un an plus tôt, le CNPF avait arrêté sa position : faire en sorte « que le minimum soit aussi bas que possible »¹²⁵. Sur cette ligne, ses délégués invoquent les exigences d'une approche « scientifique » pour s'en tenir aux conditions d'entretien physiologiques d'un « adulte, homme ou femme, vivant dans des conditions ordinaires, en zone climatique tempérée, et n'accomplissant aucun travail musculaire extérieur, professionnel ou autre »¹²⁶. Les syndicats visent, au contraire, le salaire nécessaire à la couverture des besoins sociaux incompressibles. D'avril à juillet 1950, la CSCC plonge dans des « débats sordides, humiliants pour la condition humaine »¹²⁷. On se déchire sur le nombre quotidien de calories nécessaires à l'organisme, sur l'utilité et la durée d'usage ou d'usure des vêtements et des meubles. Tel souhaite que la consommation électrique ménagère soit calculée « après une étude sérieuse [de] l'horaire moyen des ensoleillements »¹²⁸. Un autre refuse d'inscrire dans les dépenses « indispensables » le poste d'eau individuel du logement ou le coût moyen du ticket modérateur de la Sécurité sociale...¹²⁹ Aux dires autorisés d'un futur président du CNPF, François CEYRAC, « cela donnait lieu à des discussions atroces [...] il y avait toujours un type dans la sous-commission alimentaire pour affirmer : "Mais non, on peut vivre avec 100 calories de moins." C'était affreux. »¹³⁰

Après des mois de discussions, la Commission conclut ses travaux, le 27 juillet, sur un constat de désaccord. Trois jours plus tôt, le CNPF a jugé « trop élevé » le montant suggéré de 15 170 francs¹³¹, pourtant inférieur aux 19 000 et 17 000 francs proposés, respectivement, par la CGT et FO¹³². Face à ce refus, la CFTC, FO et la CGT s'entendent sur un budget net mensuel de 17 500 francs pour 173 heures de travail¹³³. Au moment du vote, les défections de l'UNAF et de la CGC bloquent son adoption. À défaut, tous les regards se tournent vers le gouvernement dans l'attente du décret fixant le montant du SMIG.

4) *Les compromis du premier SMIG*

Au cœur de l'été, acteurs et experts tentent d'influencer la rédaction du décret¹³⁴. Ce qui filtre des rencontres, officielles ou pas, laisse entrevoir la fragilité de la position syndicale, dont la revendication commune s'accommode de variantes d'une centrale à l'autre. La CFTC

¹²² La CSCC fonctionne sous la houlette du président de la section sociale du Conseil d'État.

¹²³ Soit 15 pour chacun. *JO* du 4 mars 1950.

¹²⁴ Les trois sont désignés par l'Union nationale des associations familiales (UNAF).

¹²⁵ Bureau du 4 avril 1949. Cf. Henri WEBER, *Le parti des patrons, le CNPF (1946-1986)*, Paris, Seuil, 1986, p. 90.

¹²⁶ Cf. Jérôme GAUTIÉ, « Du SMIG au SMIC : les premières décennies du salaire minimum, de 1950 à la première moitié des années 1980 », Annexe au rapport du Comité d'expert sur le salaire minimum, p. 3, <https://cv.hal.science/jerome-gautie/halshs-03242225v1>

¹²⁷ *Le Populaire* du 22 août 1950.

¹²⁸ *Le Monde* du 21 septembre 1953.

¹²⁹ Cas cités par Élyane BRESSOL, « La difficile... », art. cit. p. 4-5.

¹³⁰ Cité par Henri WEBER, *Le parti..., op. cit.*, p. 90-91.

¹³¹ Bureau du 24 juillet 1950, *op. cit.*, p. 90-91.

¹³² Le CNPF propose 12 200 francs. *Le Populaire* du 22 août 1950.

¹³³ Communiqué du CCN de la CGT, le 28 juillet 1950. *Le Peuple* du 2 août 1950.

¹³⁴ Cf. François SELLIER, *La confrontation sociale en France, 1936-1981*, Paris, PUF, 1984, p. 199 et 202.

accepterait qu'un haut niveau du SMIG n'ait pas de répercussion sur les autres salaires, quand FO tolérerait plusieurs SMIG¹³⁵. De son côté, la CGT érige le salaire minimum unique en base des grilles conventionnelles, ce que n'admettent pas le CNPF et la CGPME¹³⁶. Pressant, sinon impératif, VILLIERS (entrepreneur de la métallurgie lyonnaise, qui présida le CNPF de sa création en 1946 jusqu'en 1966) invite le gouvernement à mettre « les choses au point. Il ne faut pas créer d'illusion dans la classe ouvrière »¹³⁷.

Ces pressions ne sont pas sans effets sur les partis de la majorité et le nouveau ministère formé par René PLEVEN. Afin de trancher, un conseil des ministres est convoqué le 22 août, à Rambouillet. Cinq heures ne sont pas de trop pour aboutir au compromis que met en forme le décret du 23. Le texte, qui restaure les zones de salaires¹³⁸, fixe un SMIG compris entre 78 francs de l'heure en région parisienne et 64 francs. Il reporte à une réglementation ultérieure le montant du salaire minimum dans l'agriculture¹³⁹ et pour le personnel navigant de la marine marchande, précise les abattements applicables aux jeunes de moins de 18 ans et aux handicapés. Un article stipule que le SMIG inclut les avantages en nature et les compléments divers à l'exclusion des remboursements de frais, des majorations pour heures supplémentaires et de la prime de transport. Sur la base d'une moyenne de 45 heures par semaine – 200 heures par mois -, compte tenu de la majoration des heures supplémentaires et de la prime de transport, les gains mensuels d'un smigard parisien s'élèvent à 15 650 francs¹⁴⁰ contre 12 800 francs pour son homologue de la zone la moins favorable. Dans le rapport publié avec le décret, le ministre du Travail dissipe les malentendus¹⁴¹. « Ce serait une interprétation tout à fait erronée du salaire minimum national interprofessionnel garanti que de le confondre avec le point 100 sur lequel s'établit la hiérarchie des salaires », indique-t-il. « Minimum social dû à tout salarié », il ne peut avoir comme conséquence l'augmentation automatique de tous les salaires », ajoute-t-il. Le 25 août, une circulaire revient à la charge sur ces points.

À mi-chemin des propositions patronales et syndicales, le premier SMIG intéresse directement 1,8 million de travailleurs¹⁴². « Appréciable » pour FO, « non négligeable » selon la CFTC, qui note néanmoins le décalage avec le besoin minimum vital, le décret suscite les critiques de la CGC, mécontente de ce que « la hiérarchie [ait] été oubliée »¹⁴³. La CGT est la plus critique. « Une insulte à la classe ouvrière », s'indigne *Le Peuple*¹⁴⁴, qui refait les calculs sur la base de la durée légale du travail : 40 heures par semaine et 173 heures par mois¹⁴⁵.

Sur le terrain strictement contractuel, la libération des rémunérations rétablie par la loi se traduit moins, dans l'immédiat, par la conclusion de conventions collectives que par la négociation, dans l'attente, d'accords salariaux provisoires. Du 13 février 1950 à la fin de l'année, pas moins de 564 accords sont signés, qui se déclinent en 43 de niveau national, 415 de type régional et local, 106 d'établissement¹⁴⁶. Si la CGT maintient, seule, la

¹³⁵ *L'Aube* du 18 août 1950.

¹³⁶ *Id.* du 19 août 1950.

¹³⁷ Déclaration du 25 août, *Le Populaire* du 28 août 1950.

¹³⁸ Il resserre toutefois l'écart maximum entre zones, qui passe de 20 % à 18 %.

¹³⁹ Un décret du 9 octobre 1950 instaure le SMAG, inférieur de 20 % au SMIG, avec une amplitude de 29 % des abattements régionaux.

¹⁴⁰ 16 450 francs avec la prime de transport. Georges MALIGNAC, « Du minimum social individuel au minimum social national », *Population*, octobre-décembre 1950, p. 742-743.

¹⁴¹ *JO* du 24 août 1950, p. 9061.

¹⁴² *Le Populaire* du 23 août 1950.

¹⁴³ *L'Aube* du 24 août 1950.

¹⁴⁴ *Le Peuple* du 30 août 1950.

¹⁴⁵ Soit 13 494 francs par mois à Paris et 11 072 francs dans la dernière zone

¹⁴⁶ Claude LAPIERRE, « Les accords de salaire », *Droit social*, janvier 1951, p. 16-18.

revendication, auparavant commune, d'un salaire horaire minimum de 100 francs et exige des clauses d'échelle mobile, le rapport des forces l'oblige à en rabattre.

Conclusion : la lente négociation d'un tournant salarial

Le tournant salarial de 1950 que constitue le passage de la tutelle étatique aux pratiques contractuelles s'avère difficile à négocier. Entre le semi-dirigisme durable d'une administration obsédée par la dérive inflationniste et la mauvaise volonté d'un patronat tenté de pousser son avantage au lendemain de grèves sans résultats probants pour des syndicats affaiblis et divisés, les acteurs peinent à prendre leurs marques. Les échecs répétés de la CSCC à adopter un budget-type laissent la main au gouvernement pour la détermination du SMIG. C'est encore à son initiative que sont instituées, par la loi du 18 juillet 1952, l'échelle mobile du salaire minimum et les modalités de sa réévaluation à chaque palier de hausse des prix égale ou supérieure à 5%.

Deux coups de boutoir sociaux vont contribuer à lever les obstacles. Le premier se produit lors des grèves inattendues de l'été 1953, déclenchées dans le secteur public, contre une tentative de réforme régressive des régimes spéciaux de retraite¹⁴⁷. Face au risque de mobilisation des travailleurs du privé, le gouvernement comprend qu'il doit lâcher du lest et donner des gages. L'inscription du budget-type à l'ordre du jour de la CSCC est l'un d'eux. Le 22 septembre 1953, une majorité nette se prononce en faveur d'un SMIG mensuel parisien à 23 000 francs, ce qui équivaldrait à une augmentation de 15 % de ce dernier¹⁴⁸. Le 29 décembre, en l'absence des représentants patronaux, la CSCC adopte enfin un budget-type, qu'elle estime à 25 166 francs pour un célibataire parisien¹⁴⁹. À l'aube de l'année 1954, près de la moitié des salariés seraient au-dessous de ce montant¹⁵⁰. Sans le porter jusque-là, le plan « d'expansion économique » de 18 mois d'Edgar FAURE, programme une forte hausse du SMIG, relevé de 15% en février 1954, puis de 5,6 % en octobre. Les deux revalorisations sont les dernières de cet ordre avant longtemps. Les évolutions du SMIG et du SMAG se calqueront strictement, désormais, sur celles de l'indice des prix, option synonyme de stagnation du pouvoir d'achat. Le contraste est flagrant avec la progression quasi constante du salaire moyen. Pendant plus d'une décennie, l'ouverture croissante de l'éventail des salaires semble compatible avec des politiques publiques qui, tournées vers les gains de productivité et de compétitivité d'une période d'expansion, font peser l'essentiel des nouvelles modalités d'encadrement des salaires sur les travailleurs les moins qualifiés, souvent nouveaux venus sur le marché de l'emploi. Elles vont de pair, sur fond de pénurie de main-d'œuvre, avec l'amélioration substantielle du pouvoir d'achat des salariés les plus compétents. Là encore, la transition se précise en 1954 à travers l'organisation de « rendez-vous » semestriels, destinés à « confronter régulièrement [...] le niveau des salaires et de la production [...] afin que nous puissions ainsi nous rapprocher, aussi vite que possible et sans danger pour l'économie et pour la monnaie, du chiffre proposé par la commission supérieure des conventions collectives »¹⁵¹. Encore faudrait-il que les employeurs jouent le jeu.

Les grèves victorieuses de la métallurgie nazairienne et nantaise de 1955, ponctuées de violents affrontements, de saccages de locaux et de lockouts, sont le second coup de boutoir, qui viendra à bout, cette fois, des résistances patronales. Les fortes augmentations consenties bousculent les abattements de zone et amènent, bon gré mal gré, la partie

¹⁴⁷ M. PIGENET, « Les grèves de 1953. Le social sans le politique ? », in *Historiens & Géographes*, n° 357, 1997, pp. 169-184.

¹⁴⁸ Compte rendu au CCN des 30 septembre-1^{er} octobre 1953, Archives de la CGT, Fonds Benoît FRACHON.

¹⁴⁹ Son application entraînerait une hausse de 25 % du SMIG. Georges MALIGNAC, « Le budget type... », art. cit.

¹⁵⁰ Selon *L'Express* du 22 août 1953, qui évalue leur nombre à 6,5 millions.

¹⁵¹ Intervention du président du Conseil, Pierre MENDÈS-FRANCE. *JO* du 11 août 1954, p. 4018.

« moderniste » des chefs d'entreprises à réviser la rigueur salariale des années précédentes. En septembre, la Régie Renault l'inaugure, en concertation avec son ministre de tutelle en quête d'initiative exemplaire, par la conclusion d'un accord d'entreprise. Érigé en modèle, il mêle d'indéniables avancées sociales à l'insertion de clauses restrictives en matière de lockout et de grève¹⁵². Les conventions collectives ne tardent pas à suivre¹⁵³. La loi de 1950 entre pleinement en application et avec elle, la large gamme des pratiques contractuelles. Une page se tourne.

¹⁵² Contreparties qui amènent la CGT à refuser de signer l'accord, avant de demander à y adhérer « sous réserve », restriction que rejette l'entreprise...

¹⁵³ De 146 en 1953, leur nombre s'élève à 752 en 1955, 956 en 1957, 1 328 en 1958.

Le passé présent de l'échelle mobile des salaires. Une comparaison France-Belgique

Stéphien BOUQUIN¹⁵⁴ et Esteban MARTINEZ¹⁵⁵

Introduction

L'inflation a opéré un retour en force dans le monde dépassant pendant plusieurs mois en 2022 dans les 10-12% aussi bien dans l'Union Européenne qu'aux États-Unis et en Grande Bretagne. Les causes de cette poussée inflationniste semblent multiples mais toutes les études sérieuses, indiquent que les hausses de salaires n'en font pas partie, à l'inverse de la désorganisation des chaînes d'approvisionnement, des effets des rentes monopolistiques pour les grandes firmes ou encore la spéculation sur les ressources énergétiques (VERGENGO & CALDENTY ; WAGNER E.A., 2023 ; BERNANKE & BLANCHARD, 2023).

Sachant que les effets de la crise climatique vont certainement se faire ressentir davantage dans les années à venir et que l'éventualité d'une « poly-crise » est désormais ouvertement débattue dans les organismes internationaux, le FMI ou la Banque mondiale, il apparaît intéressant de revenir sur certains mécanismes d'ajustement des salaires à l'évolution des prix. Parmi ceux-ci, il en est un qui mérite d'être examiné de plus près : l'indexation des salaires, appelé aussi « l'échelle mobile » des salaires.

La France et la Belgique représentent à ce sujet deux pays voisins ayant à la fois beaucoup de traits communs (une économie ouverte, un appareillage industriel important et une forte tradition de négociation collective) et des différences importantes, qu'il s'agisse des traditions syndicales ou du degré de centralisation de la négociation collective.

Nous présenterons dans cet article l'historique des mécanismes d'indexation des salaires, d'abord en Belgique (section 1) puis en France (section 2). Nous concluons avec quelques éléments de comparaison entre les deux pays qui peuvent éclairer la permanence institutionnelle du système belge et expliquer comment la discontinuité des mécanismes du côté de la France.

I. Le cas de la Belgique

1.1. Origines et affirmation du système d'indexation automatique des salaires

En Belgique, l'adoption d'un système d'indexation automatique¹⁵⁶ des salaires remonte aux années 1920 et coïncide avec l'installation des commissions paritaires de branche. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, une forte agitation s'est manifestée pour réclamer des augmentations de salaires, une réduction du temps de travail et la reconnaissance syndicale. Le mouvement est devenu particulièrement intense dans la métallurgie et les charbonnages (CHLEPNER, 1958). Dans ce contexte conflictuel vont être instituées progressivement des commissions paritaires permettant de conclure, entre employeurs et syndicats, des conventions collectives de branche, principalement pour régler les questions relatives aux salaires et au temps de travail. C'est à la Commission mixte des

¹⁵⁴ Professeur des universités, Université d'Evry - Paris-Saclay, Centre Pierre Naville. stephen.bouquin@univ-evry.fr

¹⁵⁵ Professeur honoraire à l'Université libre de Bruxelles, esteban.martinez@ulb.be

¹⁵⁶ Le caractère automatique de l'indexation des salaires se réfère à un mécanisme qui est applicable selon des modalités propres à chaque secteur sans requérir une négociation entre interlocuteurs sociaux pour trouver à s'appliquer.

Mines que l'on attribue généralement, en avril 1920, la conception du système de liaison des salaires à l'évolution du coût de la vie. Si l'industrie des mines est la première à appliquer un pareil système, il ne tarde pas à s'étendre progressivement aux autres branches d'activité et partiellement au secteur public, « les syndicats s'y montrant globalement favorables, bien qu'émettant tout au long de l'entre-deux-guerres des critiques régulières quant aux critères de son élaboration même » (BOLLE, 2013). Le système des commissions paritaires s'est rapidement étendu. En 1924, outre les doyennes des mines et de la sidérurgie, une dizaine de commissions paritaires supplémentaires étaient instituées dans les secteurs industriels ainsi que dans la construction, le transport et les hôtels, restaurants et cafés (NEUVILLE, 1969). En 1931, 57 % des travailleurs étaient couverts par des conventions collectives de branche prévoyant des clauses d'indexation. Comme le souligne LUYTEN, « les clauses d'indexation ont été généralisées. Elles ont eu un effet de réduction des conflits. Après tout, elles garantissaient que les salaires seraient en principe automatiquement ajustés en cas de hausse des prix. Cela a évité le risque de conflit social » (LUYTEN, 1995 : 23). A partir de 1935, l'indice est également appliqué aux allocations familiales et aux pensions, et sera étendu par la suite aux allocations de chômage. Après le blocage des salaires durant la Deuxième Guerre mondiale, le rétablissement de la libre négociation des salaires à partir de 1949 s'est accompagné d'une remise en vigueur des systèmes d'indexation, y compris pour les fonctionnaires dont l'indexation des traitements fut uniformisée en 1960 (MODEN, 1983). Après une période de forte croissance des salaires, bien supérieure à celle des prix, entre 1950 et 1975, soutenue par les effets de la « Déclaration commune » sur la productivité de 1954¹⁵⁷, la crise économique qui s'annonçait allait susciter des politiques de rigueur, pendant une dizaine d'années, marquées d'abord par des mesures de désindexation partielle (1976, 1982)¹⁵⁸ et ensuite par des « sauts d'index », qui suspendent temporairement l'ajustement des salaires aux prix (1983, 1984, 1985)¹⁵⁹ et qui poursuivent dans le contexte belge la politique de désinflation compétitive caractéristique de cette période.

Depuis 1996, les négociations salariales sont encadrées par une loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité qui préserve le système d'indexation, censé compenser la hausse du coût de la vie, et les augmentations barémiques liées à l'ancienneté. A partir de la crise financière de 2008, l'absence de consensus autour de la politique gouvernementale de modération salariale a conduit à des échecs répétés de la négociation interprofessionnelle. Elle s'est concrétisée en particulier par l'adoption d'un « saut d'index » en 2014, fortement contesté par les organisations syndicales. Dans ce contexte, le « maintien de l'index » est devenu un enjeu permanent des négociations interprofessionnelles, au centre des arbitrages entre les objectifs, à certains égards contradictoires, de préservation du pouvoir d'achat et de sauvegarde de la compétitivité¹⁶⁰.

1.2. L'économie du système d'indexation

L'objectif des systèmes d'indexation instaurés en Belgique et qui existent encore dans quelques autres pays européens¹⁶¹, est d'adapter de façon automatique les salaires à l'évolution générale des prix (c'est-à-dire à l'inflation), de manière à maintenir le niveau de pouvoir d'achat. Cette adaptation n'est toutefois pas intégrale.

¹⁵⁷ Par la Déclaration commune de productivité, les organisations syndicales et patronales s'entendent sur la nécessité d'accroître la productivité et d'en partager les gains.

¹⁵⁸ A deux reprises, 1976 et 1982, le gouvernement a suspendu le système d'indexation pour la tranche des salaires supérieure à un certain seuil (cf. MODEN, 1983).

¹⁵⁹ Le « saut d'index » consiste en une neutralisation temporaire des régimes sectoriels d'indexation des salaires.

¹⁶⁰ La notion de « sauvegarde de la compétitivité » est rentrée dans le lexique politique depuis l'adoption de la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité des entreprises. Dans ce cadre, en vue de la négociation des accords interprofessionnels, le Conseil Central de l'Economie remet un rapport sur l'évolution de l'emploi et du coût salarial en Belgique et dans les pays de référence que sont l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

¹⁶¹ Le Luxembourg, Malte et Chypre (partiellement) sont les seuls pays d'Europe à encore connaître un système d'indexation automatique des salaires.

D'une part, l'indexation prend effet avec un certain décalage. En effet, différents mécanismes d'indexation s'appliquent. Dans le secteur public, l'indexation automatique des salaires est prévue par la loi du 1^{er} mars 1977 « organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation de certaines dépenses dans le secteur public ». Les salaires de la fonction publique (26,5 % de l'emploi salarié total), de même que les allocations sociales des demandeurs d'emploi et des retraités, sont indexés lorsque l'indice des prix à la consommation (IPC) franchit l'indice pivot, fixé en l'occurrence à 2 %¹⁶². Les salaires sont alors relevés de 2 %, avec un certain retard cependant, puisque la hausse se produit deux mois plus tard¹⁶³. Ce mécanisme d'indexation, qui correspond à la définition d'une échelle mobile, garantit tout de même une adaptation assez rapide des rémunérations du personnel de la fonction publique et des revenus de remplacement à la hausse du coût de la vie.

Dans le secteur privé, l'indexation des salaires ne s'appuie sur aucune base légale. Le système est cependant bien établi et s'est maintenu par-delà les conjonctures économiques et les configurations politiques. Il s'est construit progressivement dans le champ de la négociation collective, au sein des commissions paritaires qui règlent la formation des salaires au niveau des branches d'activité. L'obligation d'indexer les salaires ainsi que les modalités de calcul sont définies dans des conventions collectives sectorielles. Si bien qu'il n'existe pas de mécanisme d'indexation uniforme pour les travailleurs du secteur privé. Selon la commission paritaire compétente, l'indexation est réalisée soit sur la base d'un indice pivot (32,6 % de l'emploi salarié total), c'est-à-dire sur base d'une échelle mobile, à la manière de la fonction publique, soit à intervalles fixes, c'est-à-dire à des moments précis dont la fréquence est variable (annuelle, semestrielle, trimestrielle ou mensuelle). Concrètement, environ 40 % des travailleurs du secteur privé bénéficient de l'indexation sur base d'un système d'indice pivot, fixé généralement entre 1 et 2 %¹⁶⁴. Pour la plupart des autres travailleurs, le salaire n'est corrigé qu'une fois par an (soit 30,2 % de l'emploi salarié total), ce qui occasionne une perte de pouvoir d'achat temporaire. Par ailleurs, l'indexation ne s'applique pas nécessairement à la totalité du salaire. Certaines commissions paritaires ne prévoient que l'indexation des salaires minima établis dans les grilles sectorielles qui peuvent être inférieurs aux salaires effectifs. En outre, quelques commissions paritaires ne fixent aucun système d'indexation¹⁶⁵. Les entreprises sont toutefois libres d'aller au-delà des conventions sectorielles qui définissent l'indexation minimale ou qui n'en prévoient pas.

¹⁶² Un indice pivot est un seuil excédant le seuil précédent d'un pourcentage prédéfini (2 %).

¹⁶³ A noter que les allocations sociales sont rehaussées de 2 % plus rapidement, un mois après le dépassement de l'indice-pivot.

¹⁶⁴ Par exemple, dans la commission paritaire pour les employés du commerce international, du transport et de la logistique, les salaires sont indexés sur la base d'un pivot par tranche de 1,4 %.

¹⁶⁵ Les travailleurs des secteurs suivants ne bénéficient pas d'un mécanisme d'indexation automatique des salaires fixé au niveau de la commission paritaire (CP) : Commission paritaire nationale des sports (CP 223), Institutions publiques de crédit (CP325), Prestation de services et de soutien aux entreprises et aux indépendants (CP 335). Cependant en pratique les entreprises concernées suivent le mécanisme d'indexation d'une autre commission paritaire.

Tableau 1. Estimation de la répartition des salariés selon les mécanismes d'indexation (CONTER et FANIEL, 2022)

Méthode d'indexation	Nombre de CP	Nombre de salariés	% du secteur privé	% du total
Fonction publique				
Indice pivot 2 %	-	1064959	-	26,5
Secteur privé				
Indice pivot 2 %	92	1249992	42,4	31,2
Indice pivot 1 %	11	55773	1,9	1,4
Indexation à date fixe				
- Annuelle	29	1213703	41,2	30,2
- Semestrielle	9	66328	2,3	1,7
- Trimestrielle	12	171160	5,8	4,3
Intérimaires*	1	127141	4,3	3,2
CP sans mécanisme d'indexation	9	51693	1,8	1,3
Travailleurs non couverts par une CP	-	11774	0,4	0,3
Total			100,0	100,0

Sources : Les données compilées par CONTER et FANIEL (2022) proviennent principalement du Conseil central de l'Economie, de l'Office National de la Sécurité Sociale (ONSS) et de publications syndicales (CSC, CGSLB).

* La rémunération des intérimaires est indexée de la même manière que celle des travailleurs permanents occupés chez l'utilisateur.

D'autre part, l'adaptation à la hausse des prix n'est pas parfaite parce que le calcul de l'indice des prix à la consommation (IPC) a au cours du temps fait l'objet de plusieurs corrections. Tout d'abord, à partir de 1983, l'adaptation des salaires et des allocations sociales s'est effectuée sur la base de la moyenne des quatre derniers mois de l'indice des prix, ce qu'on appelle l'*indice lissé*. Depuis janvier 1994¹⁶⁶, un *indice « santé »* a été instauré en exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité, dans le but de retarder l'indexation des salaires et des allocations sociales. L'indice-santé est calculé en supprimant quatre produits de l'IPC, le tabac, les boissons alcoolisées, les essences et le diesel. Par contre, les produits énergétiques, comme le gaz, l'électricité et le mazout de chauffage restent pris en compte dans le calcul de l'indice. Désormais, l'indexation automatique des salaires et des allocations sociales se fait sur base d'un *indice-santé lissé* sur les quatre derniers mois¹⁶⁷.

1.3. Le tournant des années 1980 : vers un encadrement légal de la négociation des salaires

Au début des années 1980, la Belgique connut un pic d'inflation culminant à près de 10 % (voir graphique 1).

¹⁶⁶ Arrêté Royal du 24 décembre 1993.

¹⁶⁷ Par indice lissé, on entend la moyenne arithmétique des indices sur les quatre derniers mois.

Graphique 1. Inflation en Belgique (variations annuelles, en %, de l'indice des prix à la consommation national – IPCN)



Source : BNB, Rapport 2022, p. 95

Dans ce contexte, le débat sur l'indexation des rémunérations a largement débordé le champ de la négociation collective, pour devenir un enjeu politique central du clivage gauche-droite. Les uns mettant en évidence les avantages économiques et sociaux de la préservation du pouvoir d'achat, les autres les risques pour la compétitivité des entreprises. Globalement, le compromis politique qui en ressort peut être interprété comme un équilibre précaire, régulièrement contesté de part et d'autre, entre la voie de la modération salariale et le maintien du système d'indexation des salaires. Cet équilibre précaire aboutit en fin de compte à un (quasi) blocage des augmentations de salaire hors index.

Il reste que le système de l'indexation a été maintenu en Belgique, au terme de ce que certains observateurs ont appelé « la bataille de l'index » (MODEN, 1983, 32). Dans un contexte de grande instabilité politique¹⁶⁸, marqué en plus des enjeux économiques, par des tensions communautaires et une très large mobilisation pacifiste contre l'implantation des missiles nucléaires de l'OTAN en Belgique, démanteler l'index aurait risqué de déstabiliser encore plus le système social belge.

Suivons-en quelques épisodes significatifs. En février 1981, sous l'impulsion du gouvernement MARTENS IV (socialistes – sociaux-chrétiens) qui cherche à définir une politique de modération des revenus, un accord interprofessionnel de programmation sociale prévoit le maintien du système d'indexation des salaires et des allocations sociales, tout en limitant les hausses de salaires à 1 %. Dans la foulée de cet accord interprofessionnel, forcé par le gouvernement, les points de vue se crispent entre, d'un côté, les partisans d'une limitation¹⁶⁹, voire de la suspension temporaire de l'indexation pour rétablir la position concurrentielle de l'économie belge et, de l'autre, les confédérations syndicales pour lesquelles l'amélioration de la capacité concurrentielle repose avant tout, non pas sur le niveau des salaires mais sur une réforme des structures économiques et va de pair avec le maintien du pouvoir d'achat des ménages. Par la suite, des restrictions seront apportées aux systèmes d'indexation, parmi les mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc

¹⁶⁸ Plusieurs coalitions gouvernementales se succèdent au cours de la première moitié des années 1980 : MARTENS III (mai 1980 – octobre 1980), MARTENS IV (novembre 1980 – avril 1981), EYSKENS (avril 1981 – septembre 1981), MARTENS V (décembre 1981 – octobre 1985) ; il est à noter que ces coalitions étaient à majorité chrétienne-démocrate et libérale de 1982 à 1986.

¹⁶⁹ Par exemple, proposition d'exclure l'essence, le tabac et l'alcool du calcul de l'index, d'introduire un régime forfaitaire, de ne prévoir qu'un seul ajustement par an

belge (de 8,5 %) qui intervient en février 1982. Doté de « pouvoirs spéciaux »¹⁷⁰, le gouvernement MARTENS V (sociaux-chrétiens – libéraux) impose dans un premier temps un blocage des salaires total et ensuite partiel par l'application d'une indexation forfaitaire limitée au salaire minimum. La politique gouvernementale de modération salariale sera poursuivie à travers, d'une part, l'imposition de trois sauts d'index en 1983, 1984 et 1985 et, d'autre part, l'instauration d'une norme salariale légale de compétitivité qui aboutira en 1996 à la « loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité » (DUFRESNE, 2019).

On le voit d'emblée, les modulations de l'indexation ne peuvent pas être dissociées des évolutions de l'encadrement légal des négociations salariales. L'instrument principal déployé à cet effet en Belgique réside dans la loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (modifiée en 2017), par laquelle les marges de négociation des salaires prennent en compte l'évolution des coûts salariaux dans les trois principaux pays voisins (France, Allemagne, Pays-Bas). Dans ce cadre, le Conseil Central de l'Économie (CCE)¹⁷¹ est chargé de déterminer la marge salariale maximale pour les négociations interprofessionnelles bisannuelles en comparant les projections pour les coûts salariaux des pays de référence avec les prévisions de l'indexation en Belgique.

Le volet « compétitivité » de cette loi vient remplacer la loi du 6 janvier 1989 dite « de sauvegarde de la compétitivité » par laquelle le centre de gravité de la négociation des salaires passe des branches (commissions paritaires) à l'interprofessionnel¹⁷² (LAMAS, 1997). En se fondant sur une évaluation de la compétitivité de l'économie belge par rapport aux principaux partenaires commerciaux, les interlocuteurs sociaux siégeant au sein du Conseil Central de l'Économie pouvaient recommander au gouvernement des mesures correctrices¹⁷³.

En 1993, la loi sur la compétitivité est actionnée suite à l'échec de la concertation en vue de la conclusion d'un pacte social, censé renouveler les bases du projet d'accord de solidarité sociale de 1944. Le gouvernement DEHAENE I (sociaux-démocrates – socialistes) adopte un « plan global pour l'emploi, la compétitivité et la sécurité sociale » qui donne lieu à un vaste mouvement de grèves et de mobilisations interprofessionnelles. Dans son volet relatif à l'emploi et au rétablissement de la compétitivité, le gouvernement prétend « casser (...) un cercle vicieux qui en Belgique, comme ailleurs en Europe, ne permet plus la traduction de la croissance économique en création d'emplois ». Dans cet argumentaire, le « niveau élevé du coût du travail » est considéré non seulement comme nuisible à la compétitivité mais également comme un facteur qui favorise la substitution du capital au travail dans les investissements (BEAUPAIN et MANÇO, 1993, 20). Le « Plan global » s'inscrit ainsi dans les orientations du Livre blanc européen et des critères de convergence du traité de Maastricht qui font des salaires une variable d'ajustement au regard des équilibres économiques et budgétaires. Concrètement, le plan global impose notamment un gel des salaires pour les années 1994-1995. Mais ce n'est qu'une mesure circonstancielle qui selon le gouvernement appelle une adaptation structurelle du système de formation des salaires dans le cadre de l'Union économique et monétaire. De ce point de vue, s'imposait une révision de la loi sur la

¹⁷⁰ Les « pouvoirs spéciaux » accordés au gouvernement en Belgique correspondent grosso modo à l'application de l'article 49-3 en France.

¹⁷¹ Le Conseil Central de l'Économie (CCE) est un organe paritaire, instauré par la loi de 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. Il est chargé d'émettre des avis ou propositions concernant la politique économique du gouvernement fédéral. Tous les deux ans, avant le début de la négociation de l'accord interprofessionnel (AIP), un rapport technique est élaboré par le secrétariat du CCE concernant les marges maximales pour l'évolution du coût salarial.

¹⁷² Le niveau interprofessionnel ne s'occupait pas de la dimension salariale des négociations collectives, à l'exception de la fixation du niveau du salaire minimum garanti.

¹⁷³ Le Conseil Central de l'Économie fournit la logistique mais le choix de la marge est négociée au sein de l'accord interprofessionnel, ou imposé par le gouvernement en cas de désaccord entre les interlocuteurs sociaux.

compétitivité afin de mettre en place un dispositif permanent permettant d'assurer une veille de l'évolution des salaires qui responsabilise les interlocuteurs sociaux et d'accorder, en dernier ressort, au gouvernement la prérogative de fixer la norme salariale.

La loi de 1996 a dès lors transformé les mécanismes correcteurs de la loi de 1989 en mesures préventives. Dorénavant, « les augmentations salariales conventionnelles pour les deux années à venir devront être négociées à l'intérieur d'une fourchette dont le plancher est constitué par l'estimation de l'indexation et des hausses barémiques et dont le plafond correspond à la moyenne pondérée des anticipations des hausses salariales dans les trois principaux partenaires commerciaux de la Belgique » (LAMAS, 1997 : 89). Très critiques, les syndicats estiment que le système revient à découpler les salaires de la productivité puisque la norme salariale est établie par comparaison avec l'évolution moyenne des salaires observée dans les principaux partenaires commerciaux de la Belgique.

La révision de la loi de 1996 opérée en 2017 a renforcé le caractère préventif et impératif du dispositif. Un des changements majeurs réside dans l'introduction de mécanismes devant permettre de « poursuivre la résorption du handicap salarial historique via une croissance des salaires inférieure en Belgique que dans les pays de référence » (CONTER et FANIEL, 2018 : 14).

L'encadrement légal des négociations salariales, dont le caractère impératif est contesté par les syndicats, va fortement hypothéquer les possibilités de conclure des accords interprofessionnels bisannuels (AIP), qui traditionnellement (depuis les années 1960) contribuent à garantir un socle commun d'avantages sociaux à tous les travailleurs. Dans le contexte de la crise économique initiée au milieu des années 1970 et marquée tout à la fois par la montée du chômage et une forte inflation (stagflation), la politique gouvernementale de rigueur salariale combinée au rejet patronal des propositions syndicales de réduction collective du temps de travail a conduit à l'échec répété de la négociation interprofessionnelle durant une décennie : un seul accord interprofessionnel a été conclu, en 1981, entre 1976 et 1986.

Depuis la crise financière de 2008, les rouages de la négociation interprofessionnelle paraissent à nouveau grippés, précisément en raison du volet salarial. L'accord dit « exceptionnel » de 2008 prévoyait encore des marges de négociation d'augmentations salariales (+ 0,9 % en 2009 ; + 3,5 % en 2010). Par la suite, l'échec de ces négociations est devenu la règle plutôt que l'exception, amenant dès lors le gouvernement fédéral à imposer une norme de modération salariale contestée par les organisations syndicales (CONTER et FANIEL, 2022 : 27) :

- le projet d'accord interprofessionnel de 2011 (+ 0 % en 2011 ; + 0,3 % en 2012) est rejeté par la FGTB, la CGSLB et les centrales d'employés de la CSC¹⁷⁴ ;
- en 2013, les syndicats rejettent un accord interprofessionnel qui ne prévoyait aucune marge d'augmentation salariale (+ 0% pour les années 2013 et 2014) ;
- le projet d'accord de 2015 (+ 0 % en 2015 ; + 0,8 % en 2016) est rejeté par la FGTB ;
- l'accord de 2017 est signé par les organisations syndicales malgré la faiblesse de la marge salariale (+ 1,1 % en 2017 ; + 1,1 % en 2018) ;
- le projet d'accord de 2019 (+ 1,1 % pour 2019 et 2020) est de nouveau rejeté par la FGTB, mais accepté par la CSC et la CGSLB ;
- un accord est conclu en 2021 bien qu'il ne prévoit qu'une marge salariale faible (+ 0,4 % pour 2021-2022) et la possibilité pour les entreprises ayant obtenu de bons résultats durant la crise sanitaire d'accorder une prime « Corona » unique de maximum 500 €.

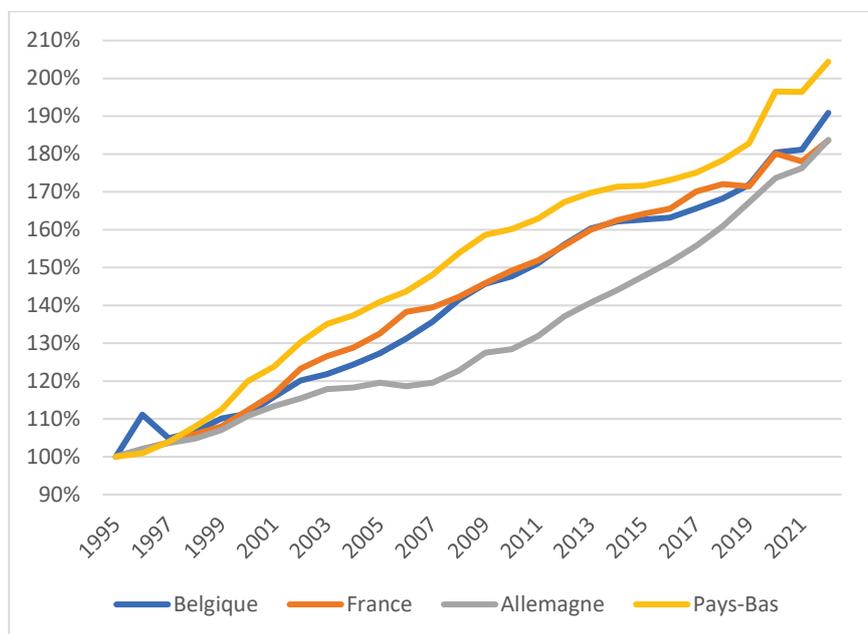
¹⁷⁴ FGTB : Fédération Générale du Travail de Belgique ; CGSLB : Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique ; CSC : Confédération des Syndicats Chrétiens.

1.4. L'indexation au défi de l'inflation

Si la recherche d'un compromis entre modération salariale et maintien de l'indexation est dorénavant au centre des négociations tripartites des accords interprofessionnels, c'est plus encore lors des épisodes de forte inflation que les tensions se marquent. L'argument souvent avancé consiste à pointer la spirale inflationniste qui serait engendrée par l'indexation automatique des salaires. Ce point de vue est controversé, tant en ce qui concerne l'évolution comparative des salaires que les facteurs influençant le niveau d'inflation. Sans prétendre répondre à cette question, nous avançons quelques éléments pouvant contribuer à l'analyse des résultats de l'indexation.

Tout d'abord, la comparaison de l'évolution des salaires ne paraît pas accréditer cet argument. D'après une étude de la Banque Nationale de Belgique (BNB), il apparaît qu'entre 1996 (année d'adoption de la loi sur la compétitivité) et 2011, « les salaires nominaux en Belgique ont augmenté à un rythme un peu moins rapide que ceux de la France, et considérablement moins qu'aux Pays-Bas. Par contre, en Allemagne ils sont restés contenus, surtout depuis 2002 par une politique de modération salariale (...) » (BNB, 2012, annexe 8 : 1). De toute évidence, dans les pays voisins aussi, les négociations salariales tiennent compte de l'inflation, qu'il y ait indexation automatique ou pas (on évoque parfois le concept d'indexation informelle). Il est à noter à cet égard que dans le cadre de la loi sur la compétitivité de 1996, l'évolution contenue des salaires allemands, depuis les réformes HARTZ au début des années 2000, exerce une forte pression à la modération salariale en Belgique.

Graphique 2 : Rémunération horaire en Belgique et dans les trois pays voisins



Source : OCDE (1995 = 100)

Ensuite, depuis l'introduction de l'euro en 2002 jusqu'à 2021, l'inflation moyenne en Belgique s'était chiffrée à 1,9 %. A contrario, en 2022, elle grimpe à 9,6 %. Face à ce contexte d'hyperinflation, la BNB, dans son rapport 2022, souligne les risques pour la position concurrentielle de la Belgique face aux principaux partenaires commerciaux.

Les salaires bruts (avant impôts) ont augmenté, en Belgique, en moyenne d'environ 6 % en 2022, principalement par le biais de l'indexation (5,4 % dans le secteur privé¹⁷⁵, 7 % dans le secteur public) (BNB 2022 : 111). Cet accroissement inédit des coûts salariaux (correspondant à plus de deux fois et demie la moyenne enregistrée pour la période 1996-2019) est interprété dans les milieux patronaux comme une baisse de la compétitivité relative de la Belgique¹⁷⁶. Sur la base des calculs du Conseil central de l'Économie, l'écart salarial cumulé entre la Belgique et les trois principaux pays partenaires (Allemagne, France, Pays-Bas) selon la loi de 1996, se serait accru depuis la fin de la crise sanitaire. Alors qu'il avait été éliminé en 2019, il atteindrait près de 6 % (5,7 %) à l'horizon de 2024, retrouvant ainsi le niveau record observé dans les années 2007-2008. Cela justifierait dès lors une application stricte de la loi de 1996 conduisant au maintien du blocage salarial. De fait, en l'absence d'accord interprofessionnel sur la formation des salaires, le gouvernement a tranché en fixant la marge salariale à 0 % pour les années 2023-2024, hors indexation et augmentations barémiques, tout en donnant aux entreprises ayant engrangés des bénéfices (élevés ou exceptionnellement élevés) la possibilité d'octroyer une prime de « pouvoir d'achat » allant respectivement jusqu'à 500 € ou 750 € nets, selon une formule avantageuse sur le plan fiscal et parafiscal¹⁷⁷.

Mais de l'autre côté, la BNB souligne les bénéfices du dispositif pour la population, « le système de l'indexation automatique protège globalement les ménages belges contre la vive hausse du coût de la vie qui a été observée au cours de l'année 2022 » (BNB, 2022 : 104), bien que des inégalités subsistent compte tenu de la variété des méthodes d'indexation. Dans la fonction publique et pour une partie des salariés du secteur privé, couverts par le système de l'indice-pivot, l'adaptation des rémunérations a été rapide, alors que celle-ci est intervenue avec un certain retard pour une proportion importante des salariés relevant d'un système d'indexation périodique. En définitive, même si des mécanismes d'indexation sont introduits dans la plupart des secteurs, on constate, en période de forte inflation, une érosion du salaire réel, résultant du mécanisme de lissage, de la sortie de certains produits de l'indice des prix (indice santé) et du décalage temporel entre l'inflation et l'indexation (FELLAHI et GREUSE, 2023).

Malgré des disparités, la Belgique apparaît comme un pays plutôt égalitaire comme le soulignent les travaux de François GHESQUIÈRE qui compare la tension salariale entre la moyenne des salaires les plus élevés et celle des salaires les moins élevés¹⁷⁸.

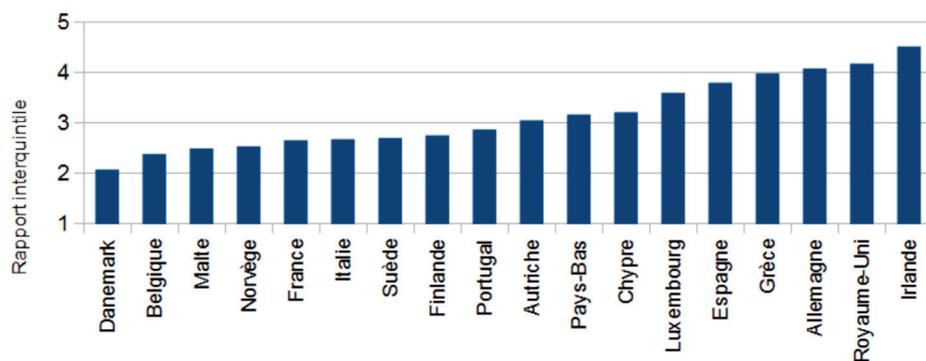
¹⁷⁵ Pour rappel, dans une part des commissions paritaires, la hausse de l'indice-santé en 2002 ne s'est répercuté sur les salaires bruts qu'en janvier 2023, expliquant ainsi la différence avec le secteur public où le système de l'indice-pivot est d'application.

¹⁷⁶ A noter que la focalisation sur les coûts salariaux pour évaluer la position concurrentielle du pays est régulièrement contestée par les organisations syndicales, notamment à l'entame des négociations interprofessionnelles sur la marge salariale.

¹⁷⁷ La prime est nette d'impôts pour le salarié et déductible pour l'entreprise, et bénéficie d'une réduction des cotisations sociales.

¹⁷⁸ Les calculs prennent en compte, pour chaque pays, la moyenne des 20 % de salaires les plus bas et les 20 % de salaires les plus élevés.

Graphique 3. Ampleur des inégalités salariales selon les pays européens (2010)



Source : GHESQUIÈRE F., 2017

En Belgique, le rapport entre « hauts » et « bas » salaires est de l'ordre de 2,5 ; un peu en dessous du niveau de la France alors qu'il est de l'ordre de 4 en Allemagne et au Royaume-Uni. L'ampleur des inégalités salariales est corrélée avec le taux de couverture par les conventions collectives où interviennent les mécanismes d'indexation, ainsi qu'avec le taux d'affiliation syndicale, qui reste élevé en Belgique (de l'ordre de 50 %), y compris dans les secteurs réputés « faibles », en particulier dans certaines activités de services et de la sous-traitance.

Même s'il existe une sorte de veille institutionnelle au travers de la norme salariale, la logique de solidarité salariale interprofessionnelle a été institutionnellement consolidée par le maintien de l'indexation automatique des salaires. Alors que celle-ci est constamment dénoncée par les milieux patronaux comme une source de distorsion et que la revendication d'une liberté de négociation se fait entendre du côté syndical, les rapports de force entre les acteurs sociaux font que le compromis indexation plus modération salariale est resté en application au cours de la dernière période.

II. L'État et les salaires en France : de l'échelle mobile intermittente à la déflation salariale.

En France, l'indexation des salaires sur l'inflation représente en quelque sorte un serpent de mer qui réapparaît de façon récurrente dans les relations professionnelles depuis le début des années 1920, lorsque la convention collective permet à la négociation collective de s'emparer de la formation des salaires. Si l'indexation ou l'échelle mobile réapparaît régulièrement, cela signifie aussi que la liaison entre salaires et inflation n'est jamais devenue un principe acquis, excepté pour la définition du salaire minimum tel qu'il a été établi dans les années 1950. Nous présentons dans cette partie les différentes séquences historiques en mettant en relief les éléments de continuité et de rupture.

2.1. L'entre-deux guerres ou l'avènement de l'échelle mobile intermittente et conditionnelle

Les premières conventions collectives contenant une clause d'indexation ou d'échelle mobile font leur apparition au cours de deux périodes inflationnistes importantes, à savoir la période 1920-1924 et celle des années 1936-1938. Le décret du 19 février 1920 institue la création d'une Commission interministérielle pour le calcul des indices du coût de la vie mais l'idée

d'échelle mobile en tant que telle a été rejetée par le législateur¹⁷⁹. Dans plusieurs villes à forte activité industrielle, il existe des commissions mixtes ouvrières et patronales pour établir un suivi périodique de la variation des prix à partir d'un « budget-type » sur la base d'une série d'articles de biens essentiellement alimentaires et de première nécessité et dont la finalité est le versement « d'indemnités de vie chère ». En même temps, certaines professions (métallurgie, bâtiment, livre) reconnaissaient *de facto* l'application d'un ajustement des salaires au prix dans le contenu des négociations.

La loi du 24 juin 1936 qui crée la convention collective de branche, devient pour longtemps le pivot des relations professionnelles à la française. Les accords de Matignon conclus pour mettre fin aux grèves avec occupation d'usine et la loi ouvrent la voie à la négociation collective de branche qui connaît un essor inédit avec près de 5 000 accords signés entre 1936 et 1938. Selon la loi du 24 juin 1936, les conventions collectives de branche devaient contenir un barème des salaires minima par catégorie et par région. Si la loi du 24 juin 1936 n'interdisait pas les mécanismes d'échelle mobile, très peu de textes les ont instaurés. Il n'y avait guère que le secteur de l'imprimerie qui reprenait de telles clauses, en prévoyant une variation strictement proportionnelle du salaire à toute variation, en plus ou en moins – ce qui n'est pas anodin – de 5% de l'indice du coût de la vie. La dévaluation monétaire du 1^{er} octobre 1936 et la reprise des grèves amènent le gouvernement à envisager la mise en place de procédures de conciliation, d'arbitrage puis de sur-arbitrage pour résoudre les conflits du travail, notamment les conflits sur les salaires¹⁸⁰. Deux lois sont votées, le 31 décembre 1936 et le 4 mars 1938. La loi du 31 décembre 1936 ne détaille pas les modalités du rajustement mais la très grande majorité des arbitres et des surarbitres refusent le principe de l'échelle mobile afin, selon une expression courante, d'éviter la « course ininterrompue des prix et des salaires ». Pour accorder une hausse des salaires, il faut que la hausse des prix soit notable (supérieure à 5%) et il faut tenir compte de la situation économique de la branche, etc. Ces restrictions posées par la jurisprudence sont entérinées par la seconde loi de 1938 qui introduit des gardes fous supplémentaires. Ainsi, le rajustement ne portera pas sur la totalité des salaires mais sur une fraction seulement censée correspondre au minimum vital. Avec les décrets lois de 1939, l'arbitrage devient clairement l'instrument d'une politique de déflation. A l'été 1939, le pouvoir d'achat des salaires conventionnels a donc nettement diminué par rapport à l'été 1936¹⁸¹. Pour la métallurgie parisienne la baisse est comprise entre 4 et 9% tandis que les ouvrières qualifiées du vêtement perdent 18%.

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, l'échelle mobile était certes devenue une question concrète et débattue, même envisageable, mais son application était fortement contrainte et limitée. La révision éventuelle des clauses salariales dans les conventions collectives n'avait aucun caractère global ni automatique mais dépendait des résultats d'un arbitrage sur le fond et la forme.

2.2 Le retour de l'échelle mobile sur fond de poussée syndicale (1950-1958)

La période de l'après-guerre fut marquée dans un premier temps par des pénuries de biens de première nécessité et une inflation importante. La reprise normale de la production et une

¹⁷⁹ Décret du 19 février 1920 sur l'institution d'une Commission Interministérielle chargée de suivre les variations des cours, de constater périodiquement leurs répercussions sur les éléments essentiels du coût de la vie, in Journal Officiel de la République Française du 20 février 1920.

¹⁸⁰ Pour une analyse des procédures d'arbitrage et de surarbitrage voir COLTON (1951) ainsi que DIDRY (1998) qui soulignent l'un comme l'autre que la très grande majorité des surarbitres (pour la plupart hauts fonctionnaires) adhèrent à la thèse de la spirale inflationniste salaires-prix. On est très loin d'un triomphe d'un raisonnement keynésien contrairement à ce qu'on peut lire parfois sur le Front populaire.

¹⁸¹ Pour une étude approfondie des relations professionnelles dans les années et le Front populaire, voir la thèse de Laure MACHU (2011). *Les conventions collectives du Front populaire, construction et pratiques du système français de relations professionnelles*, Doctorat d'histoire, Université de Paris Nanterre, 2011, p. 719 et sq.

certaine stabilité des prix se fait ressentir à partir de 1950. Elle conduit le législateur à libérer les salaires de tout contrôle. Les syndicats (CGT, CGT-FO et CFTC) tentent alors d'assurer le maintien des « avantages acquis » en obtenant une législation sur l'échelle mobile des salaires, c'est-à-dire leur ajustement automatique à l'évolution des prix. Selon les analyses datant de cette époque, il semble qu'il y ait eu une sorte de développement empirique, graduel vers une certaine automaticité (GUGLIELMI et PERROT, 1953 ; LEVY-BRÜHL, 1955 : 764-781).

La loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives rétablit la liberté de négociation salariale entre les employeurs et les salariés et, dans le même temps, elle prévoit de mettre en place un salaire minimum national interprofessionnel garanti (SMIG). La loi donne mission à la Commission supérieure des conventions collectives (CSCC), qui réunit des représentants du patronat et des syndicats, ainsi que l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et dont l'objectif est d'étudier la composition d'un budget-type servant à la détermination du salaire minimum national interprofessionnel garanti. La loi laisse au gouvernement le droit de fixer par décret le montant du SMIG. La création d'un salaire minimum représente donc à la fois une garantie et un moyen de contrôle dans la formation des salaires.

Si le gouvernement n'intervient plus que pour fixer le montant (horaire) du SMIG, il est vrai aussi que ce dernier commande le mouvement général des salaires. La généralité et l'automaticité sont mentionnées dans la loi du 11 février 1950 qui consacre la prépondérance des conventions nationales¹⁸². Il est important de souligner que l'Assemblée nationale a rejeté tous les amendements relatifs à l'insertion d'une clause d'échelle mobile dans la fixation du SMIG. Cela étant, les décrets du 23 août 1950 et du 24 mars 1951 autorisent l'insertion de telles clauses d'indexation dans les accords de salaire. Mais dans les faits, celles-ci ne s'appliquent que dans les secteurs/branches/professions où elles ont fait jurisprudence dans les années 1930, comme l'imprimerie, la presse, les travailleurs du cuir, la chaussure, les cordonniers bottiers, ou les ouvriers des papeteries. Ceci explique aussi la variété des indices des prix parfois basés sur la consommation d'un ménage avec deux enfants (Paris), en fonction du prix du détail (Saint-Étienne) ou des prix de l'alimentation dans d'autres villes de province¹⁸³.

La loi initiale ne prévoyait pas d'indexation mais la forte inflation que connaît la France en 1951 et 1952 suscite un mouvement revendicatif puissant qui sous-tend également un élargissement de l'assise syndicale. Les divergences profondes apparaissent au sein de la CSCC et le gouvernement tranche à plusieurs reprises de façon unilatérale sans procéder à une hausse du SMIG.

La loi du 18 juillet 1952 instaure l'échelle mobile des salaires, laquelle est basée sur l'indice des 213 articles calculé par l'INSEE. Le relèvement du salaire minimum deviendra automatique dès que l'inflation dépasse 5 % pendant deux mois consécutifs. Ce seuil sera abaissé à 2 % en 1957. La loi du 18 juillet 1952 demande à la CSCC de se réunir une fois par an pour suivre l'évolution du coût de la vie. Mais les divergences s'exacerbent en son sein et les syndicats refusent de siéger tant qu'un autre budget-type n'aura pas été discuté. Sous la pression syndicale et, surtout, à la suite du mouvement de grèves de 1953, le gouvernement décide de réunir la Commission supérieure pour un nouvel exercice d'élaboration d'un budget-type. En décembre 1953, la CSCC adopte – contre l'avis du

¹⁸² Décret n°50-1029 du 23 août 1950 sur le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti, JORF du 24 août 1950, pp. 9061-9062 ; Journal officiel de la République française. Lois et décrets, n° 0038 du 12/02/1950, pp. 1688-1690.

¹⁸³ Il existait alors en tout et pour tout 17 indices correspondant à autant de villes de province. La périodicité d'ajustement variait selon les conventions ; parfois, c'est tous les six mois, parfois tous les douze mois ou à tout moment dans d'autres si le seuil d'une hausse de 5% est dépassé.

patronat – un budget-type de 25 166 anciens francs ce qui impliquait une hausse du SMIG de 5%. Cette décision fut d'une grande portée puisqu'à l'époque près de la moitié des travailleurs (6,5 millions de salariés) gagnent moins que ce salaire minimum (MAGNIADAS, 2005).

C'est au cours d'une période de stabilité des prix, que les principes d'une échelle mobile automatique et de l'indexation sont inscrits dans un texte de loi. Plusieurs facteurs ont joué en faveur de cette reconnaissance officielle du principe d'une indexation dans le cadre de la loi du 18 juillet 1952, promulguée par le gouvernement centriste présidé par Antoine PINAY. Du côté syndical, l'argument de la CGT consistait à obtenir la reconnaissance du fait que le chiffre exprimant le montant du salaire importe moins que son pouvoir d'achat¹⁸⁴. Pour maintenir la stabilité de ce dernier, il convenait d'adopter une méthode capable d'adapter les taux de salaires aux fluctuations du coût de la vie chaque fois que l'indice des prix dépasse un certain pourcentage. Cette révision devrait s'appliquer automatiquement, d'où l'expression « d'échelle mobile des salaires ». La commission revendicative de la CGT estimait qu'il s'agissait d'une revendication essentielle au moment où « le gouvernement applique les directives des impérialistes américains et jette de nouvelles centaines de milliards dans le gouffre de la préparation à la guerre ». Quant à FO, une confédération récemment créée à partir d'une scission au sein de la CGT dans le contexte de la guerre froide et contre les velléités hégémoniques du PCF au sein de la CGT, l'échelle mobile est « une revendication essentielle pour préserver le pouvoir d'achat » tout en étant présentée comme « un moindre mal ». La CFTC est sur une position analogue en déclarant qu'il n'existe pas d'autres moyens de protéger le pouvoir d'achat. De façon explicite ou implicite, les confédérations syndicales considèrent qu'une échelle mobile des salaires réduira les effets d'aubaine qui ne peuvent que profiter aux employeurs. La formule retenue par FO et la CFTC accepte néanmoins que les clauses d'échelle mobile tiennent compte du développement de la production et qu'elles soient dès lors non-automatiques.

Pour les parlementaires de la majorité qui ont déposé le projet de loi, l'échelle mobile représentait la seule méthode permettant de juguler la hausse des prix. C'est d'ailleurs le sens de leur motivation qui explique que « dorénavant, l'échelle mobile existant, il faudra être plus sérieux qu'on ne l'a été dans l'utilisation de tous les moyens pouvant contenir les prix »¹⁸⁵.

Le raisonnement économique est que l'échelle mobile exercera des « effets salutaires sur l'ensemble de l'industrie et du commerce qui souffrent de la réduction du pouvoir d'achat », qu'elle permettra « d'éviter les nombreuses et coûteuses journées perdues pour cause de conflits de travail ». Globalement, un consensus émerge autour de l'idée que la perte de pouvoir d'achat ne peut que freiner la croissance et la production là où la France souffrait à l'époque d'un retard structurel au niveau du marché national et d'un déficit important de la balance commerciale.

Comment cette loi est-elle appliquée ? Le SMIG sert de base à l'application des clauses d'échelle mobile ou d'indexation. En même temps, le montant du SMIG est constitué par la jonction du budget type qui demeure inchangé et les variables de prix des articles figurant à ce budget (établi par l'INSEE). C'est donc le gouvernement qui enclenche l'effet cliquet d'une sorte d'indexation à partir d'une hausse du SMIG, même si ensuite l'indexation ne peut intervenir que deux fois au cours d'une période inférieure à trois mois. Enfin, la composition du budget type devra être révisée annuellement pour l'adapter à l'accroissement de la production.

¹⁸⁴ Source CGT IHS-CGT – Dossier salaires Comptes-rendus du Conseil Confédéral National (février-avril 1952). Pour une présentation des positionnement syndicaux et des débats parlementaires, voir aussi PHILBERT (1952)

¹⁸⁵ Journal Officiel, Débats parlementaires 1951

Confronté à une dégradation de la situation économique, le gouvernement adopte le 30 décembre 1958 une ordonnance sur les finances publiques et l'organisation de l'économie qui annule toute clause d'échelle mobile des salaires¹⁸⁶. Cette ordonnance stipulait que dans les nouvelles dispositions conventionnelles ou statutaires, les clauses d'indexation fondées sur le salaire minimum interprofessionnel garanti étaient interdites, ajoutant que dans les conventions alors en cours de telles dispositions cessaient automatiquement d'avoir des effets. La seule exception admise était un ajustement sur l'évolution des prix des biens, produits ou services ayant un lien direct avec l'activité à laquelle une des parties signataires de la convention était rattachée. Le 1^{er} février 1959, le gouvernement décide d'une majoration exceptionnelle du SMIG de 4,5%, fondée sur un indice de l'évolution des prix du budget-type de 173 articles. Or, cet indice était très inférieur à l'inflation qui a augmenté de 38% en 5 ans pour un célibataire et de 33% pour un « père de famille avec deux enfants ». En réalité, l'inflation globale est bien supérieure, de l'ordre de 10% par année en moyenne contre 7% pour l'indice du budget-type (FOURNIER, 1960).

2.3. L'échelle mobile élargie (1970-1982)

L'abrogation de l'échelle mobile en 1958 est suivie dans les années 1960 par une période de stagnation des salaires sur fond d'inflation de 3 à 5% par an. De fait, le salariat subit une érosion importante du pouvoir d'achat même si à cette même époque, le gouvernement conduit une politique de modernisation économique menée sous l'égide du Commissariat Général au Plan. Ce « décrochage » des salaires explique la vigueur de la grève générale de mai-juin 1968 qui se nourrissait non seulement d'une révolte contre une organisation du travail autoritaire mais aussi du sentiment d'injustice d'avoir été tenu à l'écart de la prospérité croissante économique de la France (KERGOAT, 1988 ; VIGNA, 2007). Les accords de Grenelle de 1968 donnent lieu à la création de la section syndicale d'entreprise et une hausse généralisée de tous les salaires de 10% et du SMIG de près de 35% qui sera échelonnée sur deux ans.¹⁸⁷

En 1970, le gouvernement présidé par Jacques CHABAN-DELMAS réforme le SMIG en remplaçant la notion de salaire minimum interprofessionnel « garanti » par « croissance ». L'évolution du salaire minimum dépend désormais de deux facteurs : le premier reste l'indexation sur le coût de la vie mesurée par l'indice des prix à la consommation de l'Insee. Cette indexation est automatique et s'applique dès le premier jour du mois qui suit une augmentation de 2 % de l'indice. Le second mécanisme réside dans l'obligation pour le gouvernement d'assurer par décret une progression du pouvoir d'achat au moins égale à la moitié de celle du salaire horaire de base des ouvriers (SHBO). Ce deuxième relèvement devait intervenir le 1^{er} juillet de chaque année. Dans une étude sur l'histoire du salaire minimum en France, Pierre CONCIALDI considère que « *l'indexation légale du Smic depuis 1970 permet d'assurer une progression minimale du pouvoir d'achat mais celle-ci reste, par définition, inférieure à celle du salaire moyen. La possibilité d'une indexation complète sur la croissance demeure à la discrétion du gouvernement. L'acronyme peut ainsi paraître trompeur : le SMIC est en effet indexé sur la croissance... mais seulement pour moitié.* » (CONCIALDI, 2020 : 149)¹⁸⁸

¹⁸⁶ Ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 PORTANT SUR LA LOI DE FINANCES POUR 1959 (consulté en ligne (<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000886689/2024-01-19/>))

¹⁸⁷ Voir Michel DESPAX, La participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises en France (Ordonnance du 17 août 1967 et Décret du 19 décembre 1967) » in *Les Cahiers de droit*, Volume 9, N° 3, Septembre 1968. DOI : <https://doi.org/10.7202/1004504ar>. Pour la politique du CNPF, voir Henri WEBER (1991), *Le parti des patrons. Le CNPF de 1946 à 1990*, Seuil, 1991.

¹⁸⁸ Pour une analyse approfondie des enjeux de la formation du "prix du travail" en lien avec la création d'emplois, voir GAUTIER J., "Débats et politiques du salaire minimum. La voie française en perspective internationale, des années 1890 à

Cela signifie que l'indexation du SMIC sur l'inflation est d'une certaine manière acquise alors que son indexation sur la croissance et sur l'évolution du salaire ouvrier moyen était tout sauf garantie ce qui suscitait à cette époque des inquiétudes quant à l'évolution future du pouvoir d'achat. Toutefois, pour les organisations syndicales, la mensualisation des salaires ouvriers restait la priorité revendicative. En effet, la durée réelle du travail pouvait varier de manière importante et le paiement des salaires toutes les quinze semaines représentait une source d'incertitude pour près de la moitié du monde ouvrier¹⁸⁹. Il a fallu attendre la conclusion en 1977 d'un accord national interprofessionnel pour que la mensualisation soit étendue à tous les ouvriers et la loi du 19 janvier 1978 étend ces dispositions à l'ensemble des salariés.

Il convient néanmoins de souligner que la hausse du Smic dépasse de beaucoup l'indexation légale et cela jusqu'en 1978, ce qui traduisait une politique de revalorisation des salaires bloqués dans les années 1960. Tout au long de cette période, la hausse du salaire minimum est bien supérieure à celle du salaire ouvrier et c'est pourquoi il serait erroné de dire que le SMIC fut à ce moment-là encore un « bas salaire ».

L'année 1978 représente un tournant : à partir de cette année, le SMIC augmentera moins rapidement que le salaire moyen ouvrier. Les effets des premières mesures d'austérité (Plan BARRE I et II) se font sentir tout comme ceux d'un chômage qui augmente très rapidement. De 500 000 chômeurs en 1975, la barre passe à 1 million en 1977 et se rapproche d'un million et demi en 1979. L'Union de la Gauche perd les élections législatives de 1978 mais finit par emporter avec François MITTERRAND les élections présidentielles de 1981. Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'union de la gauche dans la foulée des élections présidentielles, le SMIC est fortement revalorisé, de 10 %, soit deux fois plus que la hausse minimum légale. Ce sera la dernière hausse significative du salaire minimum sur fond d'inflation en pleine augmentation.

2.4. Du tournant de la rigueur à la désinflation compétitive (1983-2008)

Le « tournant de la rigueur » de 1982-1983 représente un changement majeur dans la formation des salaires. La dévaluation du franc français de 5,75% en juin 1982 a été suivie par la suppression des clauses d'indexation conventionnelles en matière de salaire et de revenus non-salariaux, exception faite pour le SMIC pour lequel est préservé le principe d'une indexation. Faisant face à une inflation de plus de 10%, le gouvernement de Pierre MAUROY a décidé de bloquer les prix à la consommation puis de mettre un terme à l'indexation des rémunérations pour la fonction publique, « car cela entraîne l'inflation à la hausse ». Le ministre du travail Jean AUROUX annonce quant à lui sa volonté d'abroger tous les mécanismes d'indexation facilités au niveau des dispositions conventionnelles de branche : « *Ceux-ci, dont on connaît les conséquences sur l'inflation, constituent une garantie illusoire car à terme, ce seront les plus démunis qui en sont les victimes et les inégalités s'amplifient. (...). Il s'agit de briser tout ce qui dans les modes de détermination des revenus, peut favoriser l'inflation.* » (Jean AUROUX « Pour sortir du blocage, il faut des contrats de responsabilité », in *Le Monde*, 2 sept. 1982, p. 31.)

Le gouvernement souhaite troquer la suppression de l'échelle mobile contre l'obligation annuelle de négociation sur les salaires mais uniquement pour les entreprises de plus de 50 salariés et des salariées. Les Lois AUROUX réaffirment l'interdiction pure et simple de tout accord d'indexation ou d'échelle mobile ce qui une fois promulguées donne lieu à l'insertion

nos jours" in M. MARGAIRAZ M. et PIGENET M. (dir.), *Le prix du travail. France et espaces coloniaux, 19-21^{ème} siècle*, Editions de la Sorbonne, 2022.

¹⁸⁹ La mensualisation des salaires est une revendication de longue date des syndicats ouvriers. Pour en mesurer les enjeux à l'époque, voir par exemple Pierre CONCIALDI (2020) ou BUNEL (1973).

de l'article L.141-9 dans le Code du Travail : « Sont interdites, dans les conventions ou accords collectifs de travail, les clauses comportant des indexations sur le salaire minimum de croissance ou des références à ce dernier en vue de la fixation et de la révision des salaires prévus par ces conventions ou accords. »

Les lois AUROUX représentent également un cadre législatif ayant pour finalité de démocratiser l'entreprise, en favorisant l'expression directe des salariés (groupes d'expression directe), en élargissant les droits d'intervention au niveau de CHS-CT et des Comités d'entreprise sur le plan économique (expertise et contre-expertise) et enfin, en favorisant la négociation collective à l'échelle de l'entreprise via les négociations annuelles obligatoires.

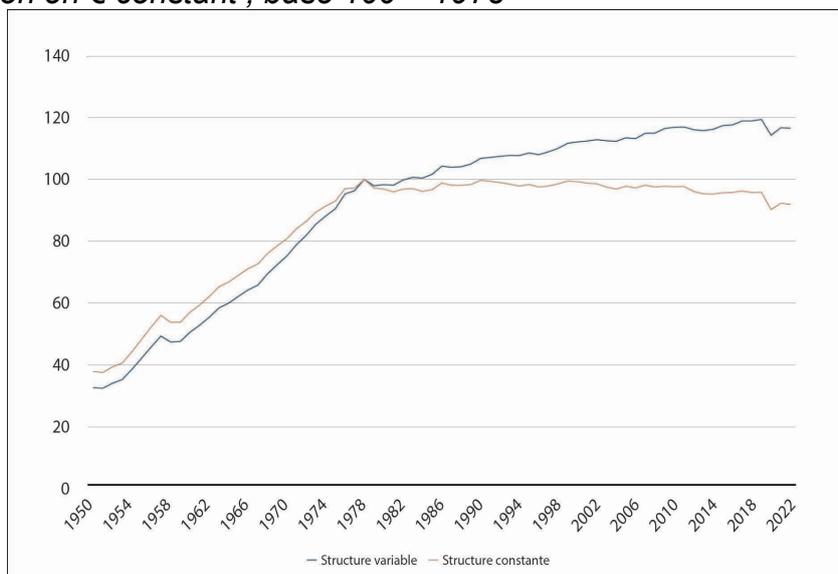
Pour ce qui nous importe ici, l'aspect le plus important est le fait que l'obligation de négocier annuellement (mais pas de trouver un accord) va progressivement déplacer le centre de gravité des relations professionnelles vers les entreprises. L'échelle mobile, fondée sur l'évolution du SMIC et l'effet cliquet qu'une hausse du salaire minimum pouvaient induire sur l'ensemble de la grille va donc cesser de fonctionner de façon interprofessionnelle. La décennie des années 1980 a été marquée par la modération salariale et la désinflation compétitive par effet direct (changement des règles dans la formation des salaires) et indirect (le chômage de masse qui freine les revendications salariales). Les hausses du salaire minimum seront rarement plus élevées que celles prévues par la loi et, quand ce sera le cas, les « coups de pouce » accordés seront faibles, généralement inférieurs à 1 %.

La plupart des études statistiques portant sur les séries longues (AMAR, 2006) mettent en évidence une hausse très modérée des salaires, de l'ordre de 1 à 1,5% (à valeur constante) par an pour le secteur privé. Au cours de la décennie 1994-2004, l'évolution du salaire moyen par tête accuse retard par rapport au PIB, de l'ordre de 1 à 2,5% an, suivant les années (AMAR, 2006 : 416). Les variations sectorielles existent mais celle-ci reflètent d'abord une évolution des qualifications plutôt en hausse dans l'industrie et stable dans le secteur des services.

Dans une étude récente pour l'IRES, Pierre CONCIALDI (2023) reconstruit des données statistiques sur une longue période qui intègre d'une part un taux d'inflation conforme à la définition européenne (indice des prix à la consommation harmonisés (IPCH)). Cet indice est mobilisé la BCE pour mesurer l'inflation de façon pondérée et globale là où l'INSEE se cantonne à une mesure simple l'indice des prix à la consommation¹⁹⁰. Outre une prise en compte plus rigoureuse de l'inflation, Pierre CONCIALDI a aussi intégré les effets de structure de l'emploi et des qualifications dans l'évolution des salaires et des rémunérations. La hausse globale des qualifications conduit en effet à une hausse plus élevée des salaires nets et la pondération des effets de structure confirme la tendance à la stagnation, voire une baisse légère des salaires réels et cela depuis bientôt plus de quarante ans.

¹⁹⁰ La différence se situe dans le fait que l'IPCH prend en compte les dépenses réelles et mesure le prix net après un éventuel remboursement par la sécurité sociale tels que les soins médicaux alors que l'IPC à la mode INSEE mesure le prix « brut ». Depuis 20 ans, on observe un décalage persistant et régulièrement croissant entre IPC et IPCH, qui a augmenté avec une inflation calcul IPC de 13,3% de janvier 2021 à août 2023 contre 15,4% pour l'IPCH (CONCIALDI, 2023 : 13).

Graphique 4 – Pouvoir d’achat du salaire net à structure variable et structure constante
Indice de variation en € constant ; base 100 = 1978



Source : INSEE ; CONCIALDI (2023 : 18)

Graphique 5 - Rémunération, salaire brut et salaire net à qualification constante
Variation annuelle moyenne du pouvoir d’achat par ETP/ETC, en %*



Source : INSEE ; CONCIALDI, 2023.

* ETC Equivalent Temps Complet

Note : La structure variable rend compte de l'évolution des salaires qui correspond pour partie à une élévation des niveaux de qualification. Si les salariés sont en moyenne mieux payés en 2019 qu'en 1978, c'est essentiellement parce qu'ils occupent des emplois plus qualifiés. L'indicateur à structure constante pondère l'effet de l'élévation des qualifications sur le montant des salaires nets et s'appuie sur les calculs de l'INSEE et du CERC (1989 ; CONCIALDI : 2023 :12)

La distinction entre la rémunération, le salaire brut et le salaire net permet d'intégrer dans l'analyse l'évolution de la masse salariale¹⁹¹. Cette reconstruction analytique des données statistiques a le mérite de mettre en relief la caractéristique structurelle première des salaires

¹⁹¹ La rémunération étant composée des salaires et des cotisations sociales patronales ; là où le « salaire brut » n'intègre que salaire et les cotisations sociales des travailleurs et CSG alors que le « salaire net » correspond au salaire avant impôts.

à l'époque ordo- ou « néolibérale »¹⁹². Depuis trois décennies, les salaires réels ont eu tendance à stagner voire une baisse significative comme ces trois dernières années. Ceci invite à considérer les hausses de salaires nominales – qu'elles soient négociées à l'échelle des entreprises ou introduites via la révision des grilles de classification au niveau des branches – comme limitées à l'ajustement à l'évolution des prix d'une part et une mise en conformité à partir de la hausse du SMIC.

Cette conclusion est corroborée par une étude économétrique sur la formation des salaires par la négociation collective de branche (FOUGÈRE, GAUTIER et ROUX, 2017). Fondée sur l'analyse de 365 branches portant sur la révision des grilles salariales au cours de la période 2007-2015 et portant sur près de 50 000 seuils de référence des grilles salariales, l'analyse révèle que le lien entre ces révisions et l'inflation, la hausse du salaire moyen et les hausses du SMIC est toujours de nature « élastique ». Cela signifie qu'une hausse de l'inflation, du SMIC ou des salaires moyens ne se répercute que partiellement au niveau des grilles établies au niveau de la branche. Cet ajustement est respectivement de 0.8 pour l'inflation ; de 0,4 pour le salaire moyen et de 0.2 pour les hausses du SMIC. Dit autrement, une augmentation de l'inflation de 1% donne lieu à un ajustement de 0.8 au niveau des grilles de salaire tandis que l'évolution du salaire moyen de +1% se traduit par une correction de +0.4 au niveau des grilles. Le SMIC semble avoir l'impact le plus faible sur la révision des grilles de salaires, mais les écarts entre les branches et les niveaux de qualification sont assez importants. En effet, une hausse du SMIC aura surtout un effet sur le bas de la grille (élasticité de 0.45) tandis que son impact sur haut de la grille se dilue progressivement (0.15). Ceci invite à penser que l'effet d'incrémentation des hausses du SMIC est plutôt marginal par rapport aux ajustements en fonction de l'inflation.

Nous pouvons donc observer qu'il a continué à exister au long des années 1990-2010 une sorte d'indexation implicite des salaires, décalée dans le temps. L'analyse par branche indique aussi que certaines d'entre elles sont plus réactives aux variations des paramètres macro-économiques (inflation et SMIC). Parmi les plus réactives, nous retrouvons non seulement des branches marquées par une forte présence syndicale (métallurgie) mais aussi les celles où la proportion de travailleurs au SMIC est la plus élevée (bâtiment). Signalons enfin que la révision des grilles salariales de branches semble insensible aux variations de la conjoncture économique et au taux de chômage de la branche en question.

2.5. La désindexation des salaires dans la fonction publique.

En France, la fonction publique demeure le premier employeur. Fin 2021, la fonction publique employait 5,67 millions d'agents, soit un emploi sur cinq. Appréhender l'évolution réelle des salaires dans la fonction publique fait apparaître une périodisation différente du secteur privé.

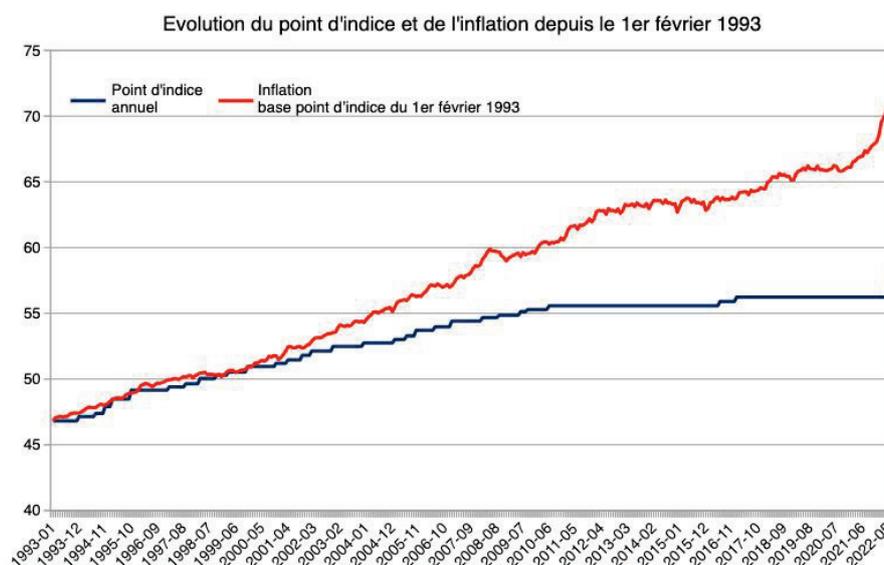
Une première séquence s'étend des années 1950 jusqu'en 2000. Tout au long de cette période, les salaires ont été indexés sur l'évolution du coût de la vie, base sur l'IPC de l'INSEE. La suppression de l'échelle mobile des salaires en 1982 s'est traduite par la suppression de l'indexation automatique des salaires de la fonction publique mais en

¹⁹² L'adjectif « néolibéral » opère en général dans un lexique idéologico-politique mais nous nous situons ici sur autre terrain. L'ordo-libéralisme ou le « néo-libéralisme » sont des dénominations qui renvoient à doctrine et un mode de gouvernance qui fonde un cadre de régulation favorable aux firmes et aux détenteurs de capitaux. Identifier la période allant de la fin des années 1970 à aujourd'hui comme « ordolibérale » permet d'historiciser la cohérence d'une temporalité longue. Voir à ce propos Pierre DARDOT et Christian LAVAL (2010) qui exposent dans *La Nouvelle raison du monde* (2009) les origines de l'ordo-libéralisme en tant que réponse à la crise de 1929 suivant les conseils de Walter LIPPMAN, de Friedrich von HAYEK et bien plus tard de Milton FRIEDMANN et dont la finalité partagée est d'orienter l'intervention étatique de manière à soutenir l'économie.

pratique, la majoration du point d'indice a continué à être d'application tout au long des années 1980-1990¹⁹³.

La deuxième séquence coïncide avec le passage à l'euro. Si la mise en application des critères de convergence du Traité de Maastricht et l'UEM n'ont pas affecté immédiatement la formation des salaires dans la fonction publique c'est seulement par la suite, après le passage à l'euro, que la majoration du point d'indice a commencé à s'écarter de l'évolution du coût de la vie. Dans un premier temps, il s'agissait encore d'une sous-indexation avec quelques points de pourcentage d'écart mais à partir de 2005, l'écart s'est progressivement élargi pour basculer, à partir de 2010, dans une période prolongée de modération salariale et d'une baisse des salaires réels.

Graphique 6 - Évolution comparée du point d'indice et de l'inflation depuis le 1^{er} février 1993.



Pour tenir compte de l'inflation, le point d'indice est normalement revalorisé tous les ans, lors de négociations salariales entre le gouvernement et les syndicats de fonctionnaires. L'austérité budgétaire mis en application après la crise financière de 2008 a conduit au gel du point d'indice de 2010 à 2016, puis de 2017 à 2022. Le pouvoir d'achat des agents de la fonction publique, toutes catégories confondues, a subi une érosion lente et constante, malgré des hausses de traitement liées aux progressions à l'ancienneté et au développement des primes, pour certains fonctionnaires plus que d'autres néanmoins. Pour éviter un décrochage complet des salaires, le gouvernement crée en 2008 la Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat (GIPA) qui représente une indemnité versée à l'agent lorsque son traitement brut est inférieur sur 4 ans à celle de l'indice des prix à la consommation. Si l'ensemble des agents catégorie A-B-C ont droit à cette garantie, elle est versée une fois par an, suivant des calculs complexes¹⁹⁴.

¹⁹³ Chaque fonctionnaire d'État, territorial ou hospitalier, est rémunéré selon un grade, un poste et un échelon. Le grade et l'échelon déterminent le nombre de points d'indice auxquels ce fonctionnaire peut prétendre. Le montant du salaire de base annuel brut, chaque fonctionnaire et personnel assimilé (vacataire, contractuel, etc.) multiplie la valeur du point d'indice par le nombre de points de son échelon. Pour une analyse des mécanismes de modération salariale, voir Michel-Pierre CHÉLINI (2005).

¹⁹⁴ $G = \text{TBA de l'année de début de la période de référence} \times (1 + \text{inflation sur la période de référence}) - \text{TBA de l'année de fin de la période de référence}$. Les traitements bruts indiciaires annuels (TBA) pris en compte sont calculés de la manière suivante : $\text{TBA} = \text{IM détenu au 31 décembre de l'année de début et de l'année de fin de la période de référence} \times \text{valeur annuelle du point d'indice pour chacune de ces 2 années}$.

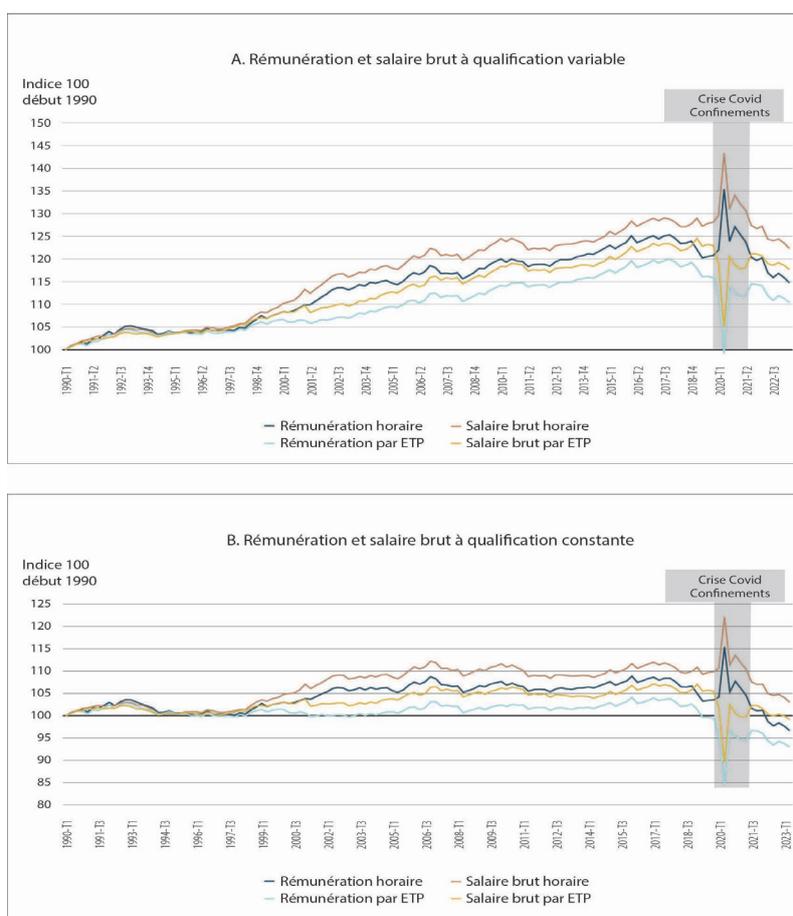
Malgré la création de la GIPA, en près de trente ans, de 1994 à 2022, le point d'indice n'a progressé que de 24,3 % alors que l'inflation a progressé de 55,9 % sur la même période, ce qui équivaut à une différence de 31 points. Par rapport à une grille indiciaire identique, cela représente une perte de pouvoir d'achat de plus de 20 % en moyenne.

Pour la CGT, FO et la FSU, le gel du point d'indice de 2010 à 2016 représente une perte sèche de pouvoir d'achat de l'ordre de 8%. La poursuite de la modération salariale des agents de la fonction publique depuis 2017 conduit les syndicats à exiger une hausse de 10%¹⁹⁵. Il a fallu attendre 2022 pour que le gouvernement d'Élisabeth BORNE revalorise l'indice de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, puis, de 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 dans un contexte de forte inflation. Cependant cette revalorisation reste bien inférieure à l'IPC des années 2022 (5,2%) et 2023 (5,9%), entraînant une nouvelle perte de pouvoir d'achat pour les agents publics.

2.6 - Les salaires en période de hausse inflationniste. Vers un décrochage salarial prolongé ?

La période la plus récente peut laisser perplexe à plusieurs égards. En effet, depuis 2017 la situation se dégrade fortement puisque les salaires réels subissent une baisse importante alors que l'on a connu modération-stagnation prolongée depuis plus de trente ans.

Graphique 7 - Pouvoir d'achat de la rémunération et du salaire brut
Indice de variation, base 100 = premier trimestre 1990



(CONCIALDI, 2023 : 12-13)

Note : le salaire brut inclut les cotisations sociales salariés ainsi que les autres prélèvements sociaux (CSG, CRDS). La rémunération englobe le salaire brut et les cotisations sociales des

¹⁹⁵ <https://www.lagazettedescommunes.com/859010/le-pouvoir-dachat-des-agents-continue-de-degringoler-selon-la-cgt/>

employeurs. Elle correspond à peu de chose près à la masse salariale ou au coût de la main-d'œuvre. Le calcul horaire renvoie à la moyenne horaire et l'indicateur par équivalent temps plein.

Cette baisse des salaires réels ne semble pas imputable à la pandémie et la baisse d'activité liée aux confinements. En effet, même pour 2022 et le premier trimestre 2023, la tendance à la baisse s'est vu être confirmée. L'explication la plus vraisemblable serait d'y voir l'effet différé de deux changements importants dans la négociation collective à savoir la non-indexation des grilles salariales et des salaires lors du renouvellement ou de la révision des conventions collectives et la démultiplication des « Accords de Performance Collective » à l'échelle des entreprises. Précisons sommairement de quoi il s'agit.

La non-indexation des grilles fait suite à l'arrêt de la Cour de cassation du 5 octobre 2017 (Cass. soc., 5-10-17, n°15-20390) qui y rappelle que toute clause prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum de croissance ou par référence à ce dernier, sur le niveau général des prix ou des salaires est interdite et frappée de nullité. Elle précise même que la référence, même partielle, à l'évolution de la valeur de l'indice Insee n'en constitue pas moins une clause d'indexation automatique prohibée¹⁹⁶. Nous retenons ici l'hypothèse qu'un grand nombre d'accords d'entreprise ont cessé d'inclure des « clauses de sauvegarde du pouvoir d'achat » suite à cet arrêt de la Cour de cassation. En témoignent certains conflits sociaux particulièrement persistants comme celui chez Tisséo, la société de transports urbains de l'agglomération de Toulouse (effectif de 2600 salariés dont environ 1300 chauffeurs de bus et conducteurs de tramway et métro). Depuis le 11 avril 2023, les salariés de Tisséo s'opposent à la suppression de la « *clause de sauvegarde* », un important acquis social qui garantit l'indexation des salaires sur l'inflation¹⁹⁷. L'intersyndicale composée de la CGT, Sud-Solidaires, la CFDT et la FNCR a organisé onze jours de grève particulièrement suivies avec en moyenne un taux de grévistes de 70%. La direction refuse néanmoins toute concession au niveau des salaires et continue à se réfugier derrière l'arrêt de la Cour de Cassation de 2017.

Les accords de performance collective se sont démultipliés depuis les ordonnances de 2017 et représentent un deuxième élément en défaveur de la liaison entre salaires et évolution des prix. Prévu par l'article L2254-2 du Code du travail, le dispositif des accords de performance collective (APC) est né de l'ordonnance du 22 septembre 2017 et remplace les « accords de maintien de l'emploi, de mobilité, ou de préservation et développement de l'emploi ». Selon le dernier rapport du cabinet conseil ERNST & YOUNG (mars 2022), près de 900 accords auraient été signés depuis début 2018. Si la plupart concernent des entreprises de moins de 250 salariés, tous les secteurs sont concernés et la plupart de ces accords prévoient, à l'instar de PSA ou de sous-traitants dans l'aéronautique, un allongement du temps de travail presté via la suppression des temps de certaines pauses, un blocage des salaires voire dans certains cas la suppression du 13^{ème} mois.

Le net recul des salaires que nous observons depuis 2017 s'explique par l'effet combiné des APC et de la disparition des clauses de sauvegarde dans un contexte de forte inflation. On peut donc également faire le constat que la négociation collective en elle-même n'est pas à

¹⁹⁶ Déjà, dès 2013, un certain nombre de ces clauses d'indexation avaient été abrogées en considérant que ces articles correspondaient à des clauses d'indexation devenues illégales en 1982. Voir <https://www.force-ouvriere.fr/interdiction-des-clauses-d-indexation-automatique-des-salaires>

¹⁹⁷ Voir notamment les articles sur le site Rapport de force: <https://rapportsdeforce.fr/classes-en-lutte/tisseo-malgre-une-greve-de-Les-accords-de-performance-collective-quatre-jours-le-silence-de-la-direction-060318327>. Le conflit s'est éteint à l'automne 2023 sans que les revendications syndicales aient pu avoir obtenu une concession quelconque. Le 20 novembre, le tribunal de Toulouse a rendu son jugement suite à la plainte de la direction de Tisséo contre les syndicats et condamne les syndicats à verser 15 000 euros pour « abus du droit de grève ».

même de préserver le pouvoir d'achat en temps de hausse inflationniste et de faible croissance économique.

Si la négociation salariale n'est plus à l'amorce d'une augmentation du pouvoir d'achat, cela signifie aussi que du point de vue des travailleurs, l'augmentation de leur salaire passe avant tout par un parcours professionnel individuel ascendant au sein des grilles de classification, l'obtention de primes plus ou moins réversibles ou encore des augmentations individuelles, dont la part a crû parmi les augmentations salariales. Ceci fait écho à une observation faite par de nombreux chercheurs (BLAVIER et PÉLISSE, 2022 ; CORNILLEAU, 2012) considérant que nous assistons depuis les années 1990 à une individualisation croissante de la relation salariale que la négociation collective ne contrebalance que partiellement.

3. Quelques éléments de conclusion

La Belgique a maintenu un système d'indexation automatique généralisé là où la plupart des pays de l'OCDE ont supprimé cette liaison entre salaire et coût de la vie. Cette exception ressemble d'autant plus à une anomalie que la Belgique est un État fédéral traversé par des clivages régionaux, communautaires et linguistiques, qu'il connaît une représentation politique asymétrique avec une hégémonie de la droite nationaliste flamingante au nord, une hégémonie de la gauche socialiste et écologiste au sud et à Bruxelles. Malgré cela, le système d'indexation interprofessionnel a été maintenu et contribue à réduire les inégalités sociales et l'éventail des salaires. Ce système d'indexation belge n'a pas alimenté de spirale inflationniste mais remplit une fonction de régulation sociale et il demeure jusqu'à aujourd'hui perçu comme une garantie collective et un principe de justice sociale.

La France a connu à deux reprises une période d'indexation des salaires via l'adoption de clauses et l'effet cliquet induit par les hausses du salaire minimum (SMIG/SMIC). Le SMIC a continué à suivre l'évolution des prix selon l'IPC. La hausse du SMIC se répercute en partie, avec retard, sur les premiers niveaux de la grille salariale. Alors que la France est un pays centralisé et que le gouvernement fixe le salaire minimum, il privilégie une décentralisation de la négociation collective à l'échelle de l'entreprise mais entrave un ajustement négocié des salaires à l'évolution du coût de la vie. Depuis la fin des années 1990, les salaires ont globalement suivi l'inflation avec un certain écart et les vraies hausses de salaires ont été limitées.

La période plus récente se caractérise par un net recul du salaire réel lié à la hausse des prix et une non-indexation de l'ensemble des salaires, avec une perte de pouvoir d'achat de 8% dans le secteur privé. Celui-ci rejoint la tendance déjà à l'œuvre dans le secteur public où le gel du point d'indice au long de la décennie 2010 a conduit à une perte de 10% du pouvoir d'achat.

Tant la France que la Belgique sont des sociétés salariales matures où la majeure partie de la population tire ses revenus directement ou indirectement d'un travail salarié. Dans ces conditions, il est évident que la liaison entre l'évolution des prix et les salaires nominaux représente une question centrale, faute de quoi chaque poussée inflationniste risque d'éroder le pouvoir d'achat et d'avoir des effets procycliques sur le plan macro-économique. Sans cette liaison, qu'elle soit automatique et sous surveillance ou informelle et négociée, les fluctuations conjoncturelles seraient beaucoup plus intenses et l'instabilité sociale sans doute également. De ce point de vue, le cas de la Belgique montre aussi que l'existence d'un système d'indexation automatique n'a finalement que peu de conséquences sur l'évolution des prix tandis qu'il demeure un levier de « justice distributive » et des solidarités collectives important qui donne une cohésion importante à un pays pourtant traversé par des multiples clivages de type linguistiques et communautaires ou idéologiques.

Bibliographie

- AMAR M. (2006), « Les salaires du secteur privé en France de 1994 à 2004 », in *Données sociales – La société française*, INSEE, pp. 415-423.
- AUROUX J. (1982), « Pour sortir du blocage, il faut des contrats de responsabilité », in *Le Monde*, 2 sept. 1982, p. 31-32)
- Banque nationale de Belgique (2012), *Indexation en Belgique : ampleur, nature, conséquences pour l'économie et alternatives possibles. Annexe 8 : Rapport entre salaires et prix en Belgique et dans les trois pays voisins : effet de l'indexation sur la dynamique salariale.*
- Banque Nationale de Belgique (2023), *Rapport annuel 2022.*
- BEAUPAIN T. et MANÇO U. (1993), « Le plan global et le contenu du plan global », in *L'Année sociale*, p. 15-26.
- BERNANKE B., BLANCHARD O. (2023), *What Caused the U.S. Pandemic-Era Inflation?*, May 23, 2023, Conference Draft (lien https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/04/Bernanke-Blanchard-conference-draft_5.23.23.pdf)
- BLAVIER P et PÉLISSE J. (2021), « Négocier collectivement les salaires en entreprise. Quels effets de la (non-)mobilisation des salarié-es ? », in *Travail et Emploi* n°164-165, pp. 111-136.
- BOLLE F. (2013), *La mise en place du syndicalisme contemporain et des relations sociales nouvelles en Belgique (1910-1937)*, Thèse de doctorat. Université libre de Bruxelles.
- BUNEL J. (1973), *La mensualisation, une réforme tranquille ?* Editions Economie et Humanisme, Paris, 239p.
- CASTEL N., DELAHAIE N., PETIT H (2013), L'articulation des négociations de branche et d'entreprise dans la détermination des salaires., in *Travail et Emploi*, n°134 avril-juin, <https://doi.org/10.4000/travailemploi.5977>
- CHÉLINI M-P. (2005), « Travail et revenu du travail : la redéfinition du salaire dans l'après-guerre français, de la Libération aux années 50 ». In *Le travail à l'époque contemporaine. Actes du Congrès national des sociétés historiques et scientifiques*, « Le travail et les hommes », Nancy, 2002. Paris, éditions du CTHS, pp. 141-153.
- CHLEPNER B.S. (1958), *Cent ans d'Histoire Sociale en Belgique*, Université libre de Bruxelles.
- COLTON Joël (1951), *Compulsory Labor arbitration in France, 1936-1939*, New York, King's Crown Press, 1951, 220 p.
- CONCIALDI P. (2020), « Le salaire minimum en France : historique et débats », in *La Revue de l'IRES*, 2020/1 (n° 100), pp. 145-177. <https://DOI:10.3917/rldi.100.0145>
<https://www.cairn.info/revue-de-l-ires-2020-1-page-145.htm>
- CONCIALDI P. (2023), L'évolution des salaires depuis 1950 : la rupture de 2017 ; in *Document de travail IRES*, n°02-2023, octobre 2023.
- CONTER B. et FANIEL J. (2018), La conflictualité sociale interprofessionnelle en 2017 : l'espace exigu de la négociation. GRACOS (2018), Grèves et conflictualité sociale en 2017, CRISP, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2383-2384, 12-25.
- CONTER B. et FANIEL J. (2022), Belgique : Hausse des salaires nominaux, aides publiques ponctuelles et perte de pouvoir d'achat, in *Chronique internationale de l'IRES*, n°180.
- CONTER B. et FANIEL J. (2022), Belgique : Une sortie de pandémie sans modification du carcan salarial, in *Chronique internationale de l'IRES*, n°177.
- CORNILLEAU G. (2012), « Inégalités de salaire et de revenus. La stabilité dans l'hétérogénéité » in *Revue de l'OFCE*, Working paper, miméo, 28p.
- DESPAX M. (1968), La participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises en France (Ordonnance du 17 août 1967 et Décret du 19 décembre 1967), in *Les Cahiers du droit*, Volume 9, N° 3, Septembre 1968 DOI : <https://doi.org/10.7202/1004504ar>

DESPLATZ R., JAMET S., PASSERON V., ROMANS F. (2004), « La modération salariale en France depuis le début des années 1980 », INSEE, *Economie et Statistique* n°367, avril 2004.

DIDRY C. (1998), « Arbitration in context, socio economic conditions and the implementation of the law on conciliation and compulsory arbitration in the Parisian metal industries and light engineering in the Arve valley », in SALAIS Robert, WHITESIDE Noël (1998), *Governance industry and labour markets in Britain and France*, London and New York, Routledge, pp. 163-177

DIDRY C. (2002), *Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du 20^{ème} siècle*, Editions EHESS, Paris.

DUFRESNE A. (2019), L'État contre le salaire. Sous le prétexte de la compétitivité puis de l'austérité, *Gresea Echos*, n°97.

ERNST & YOUNG (2022). Premier bilan des accords de performance collective, lien https://www.ey.com/fr_fr/workforce/infographie-sur-les-accords-de-performance-collective

FELLAHI A. et GREUSE T. (2023), *Inflation et mécanismes sectoriels d'indexation en Belgique – Analyse comparative*, Note de l'Institut pour un Développement Durable.

FGTB-CSC-CGSLB (2009), *Les 100 ans de l'index en 10 points clés*, brochure.

FOUGÈRE D., GAUTIER E., ROUX S. (2017), « Understanding Wage Floor Setting in Industry Agreements: Evidence from France », in *Working paper INSEE 2017/01*, 50p.

FOURNIER, P. (1960), « Les salaires », in *Revue d'économie politique*, n° 4/5, pp. 850-865. <http://www.jstor.org/stable/24691346>

GAUTHIÉ J. (2022), « Débats et politiques du salaire minimum. La voie française en perspective internationale, des années 1890 à nos jours » in MARGAIRAZ M. et PIGENET M. (dir.), *Le prix du travail. France et espaces coloniaux, 19-21^{ème} siècle*, Editions de la Sorbonne, 2022.

GHEQUIÈRE F. (2017), *Inégalités salariales dans les pays européens. Concepts, mesures et niveaux d'analyses*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.

GOETZ-GIREY R. (1953), salaires et inflation depuis la seconde guerre mondiale, in *Revue d'Economie Politique*, mai juin 1953, pp. 277-330 (<https://www.jstor.org/stable/24690154>)

GOETZ-GIREY, R. (1953), « Salaires et inflation depuis la seconde guerre mondiale. Rapport au Congrès des économistes de langue française. (18 mai 1953.) », in *Revue d'économie Politique*, 63(3), pp. 277–330. <http://www.jstor.org/stable/24690154>

GUGLIELMI J.-L. et PERROT M. (1953), *Salaires et revendications sociales en France, 1944-1952*, A. Colin Paris.

GUGLIELMI J.-L. (1955) « Echelle mobile » ou « indexation » des salaires en France ? in *Revue économique*, volume 6, n°2, pp. 218-235.

INSEE, Bulletin statistique, oct. déc. 1950 et janv-mars 1951 (indices de province).

Journal Officiel, Débats parlementaires de l'assemblée nationale, 1951, p. 7386 et p ; 7915

Journal Officiel, Débats parlementaires de l'assemblée nationale, 1951, p. 7333

Journal Officiel, Débats parlementaires de l'assemblée nationale, 1951, p. 7411 ; 7389

KERGOAT J. (1988), « Sous la plage la grève », (pp. 35 -90) in ARTOUS A. (1988), *Retours sur Mai*, Editions La Brèche, Montreuil, 215p. (pp. 35-90).

KOUBI M. (2005), « La hiérarchie salariale dans le secteur privé de 1976 à 2000 », in *Les salaires en France*, INSEE références.

LAMAS R. (1997), La loi de sauvegarde préventive de la compétitivité : un nouvel encadrement des négociations salariales, *L'Année sociale*, 87-97.

LÉVY-BRUHL R. (1951), « La France économique en 1948-1949-1950 », in *Revue d'économie politique*, Vol. 61, No. 2/3, pp. 521-542.

LÉVY-BRUHL, R. (1955). « L'évolution des salaires de 1948 à 1950 », in *Revue d'économie Politique*, 65(4/5), 764–781. <http://www.jstor.org/stable/24689634>

LUYTEN D. (1995), *Sociaal-economisch overleg in België sedert 1918*, VUB-Press, Bruxelles, 207p.

- MACHU L. (2011), Les conventions collectives du Front populaire, construction et pratiques du système français de relations professionnelles, Doctorat d'histoire, Université de Paris Nanterre, 2011, p. 719 et sq.
- MAGNIADAS J. (2005), « La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà » in BRESSOL E., DREYFUS M., HEDDE J., PIGENET M. (dir.), *La CGT dans les années 1950*, Rennes, PUR, p. 71-81
- MALIGNAC G. (1954), « Le budget type de la Commission supérieure des conventions collectives. » In : *Population*, 9^e année, n°1, 1954. pp. 131-138. DOI : 10.2307/1525377. www.persee.fr/doc/pop_0032-4663_1954_num_9_1_3408
- MODEN, J. (1983), L'indexation des salaires (I). in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°997, 1-27. <https://doi.org/10.3917/cris.997.0001>
- NEUVILLE J. (1969), Les commissions paritaires d'industrie en Belgique, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 436-437.
- PERROT M. (1964), « Chronique des salaires 1956-1963 », in *Journal de la société statistique de Paris*, tome 105, pp. 171-181.
- PERROT M. (1974), « Les traitements de la Fonction publique depuis 1962 », In : *Economie et statistique*, n°59, Septembre 1974. pp. 56-62. DOI : <https://doi.org/10.3406/estat.1974.1665> et www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1974_num_59_1_1665
- PHILBERT A. (1952), « Le problème de l'échelle mobile des salaires », in *Droit Social*, pp. 592-599 pour une présentation des débats parlementaires et une revue des positionnements syndicaux
- SAADA K. (1972), « Premiers regards sur la mensualisation », In *Economie et Statistique*, n°30, Janvier 1972. pp. 29-38 ; DOI : <https://doi.org/10.3406/estat.1972.1141>
- SAGLIO J. (1987), « Les négociations de branches et l'unité du système français de relations professionnelles : le cas des négociations de classification », in *Droit social*, no 1, pp. 20-33.
- SAGLIO J. (1991), « La régulation de branche dans le système français de relations professionnelles », in *Travail et Emploi*, n° 46, pp. 26-41
- SAUVY A. (1952), « Les méthodes de fixation des salaires et la politique des salaires dans le monde : Troisième partie - le problème actuel des salaires. » In : *Etudes et conjoncture – Economie mondiale*, 7^e année, n°3, 1952. pp. 264-280. DOI : <https://doi.org/10.3406/estat.1952.9516> ; www.persee.fr/doc/estat_1149-3755_1952_num_7_3_9516
- TOULEMON A. (1951), « L'évolution de la jurisprudence en matière d'échelle mobile », in *Gazette du Palais*, 11 septembre 1951.
- VERNENGO Met Ramon PEREZ-CALDENTY E. (2023), *Price and Prejudice: A Note on the Return of Inflation*, Working paper, 23 février 2023 <https://www.postkeynesian.net/downloads/working-papers/PKWP2302.pdf>
- VIGNA, X. (2007), *L'insubordination ouvrière dans les années 68. Essai d'histoire politique des usines*, Presses Universitaires de Rennes, 384p.
- WAGNER I., WASNER E. (2023), *Sellers' Inflation, Profits, and Conflict: Why Can Large Firms Hike Prices in an Emergency ?*, Working Paper, 27 février 2023, Political Economy Research Institute (lien <https://peri.umass.edu/publication/item/1701-sellers-inflation-profits-and-conflict-why-can-large-firms-hike-prices-in-an-emergency>)
- WEBER H. (1991), *Le parti des patrons. Le CNPF de 1946 à 1990*, Seuil, 1991, 576p.

Seconde partie :
Sécurité sociale, salaire minimum et subvention des bas salaires : des formes de socialisation des salaires par l'État

Le système des assurances sociales et la politique genrée des salaires des « économiquement faibles » de 1930 à 1950 : Une relation complémentaire et stabilisatrice

Vincent VIET (Cermes3)

De 1930 à 1950, période marquée par une forte instabilité politique et économique, deux systèmes de protection sociale furent mis en œuvre : les Assurances sociales créées en 1930 et leur prolongement dans un cadre élargi¹⁹⁸, la Sécurité sociale instituée en 1945. Bien qu'ils se soient développés de manière relativement autonome, ces deux systèmes ont entretenu des relations - jusque-là peu explorées par l'historiographie - avec une politique publique des salaires des « économiquement faibles », soucieuse de résorber l'inégalité structurelle des salaires entre les hommes et les femmes. Celle-ci s'est dessinée à partir de 1936 dans le cadre de la loi du 24 juin sur les conventions collectives avant de s'arrimer à une politique de la main-d'œuvre, bouleversée sous l'Occupation par la collaboration d'État avec le Troisième Reich, mais dont l'empreinte dirigiste s'est poursuivie durant les années de reconstruction.

Cette contribution se propose de revenir, au prisme des enquêtes statistiques du ministère du Travail¹⁹⁹, sur cette évolution qui apparaît, à bien des égards, transitionnelle. En montrant, d'une part, que la « socialisation » des salaires par la protection sociale fut à la fois un *processus alluvionnaire* de législations et mesures réglementaires protectrices, une *construction statistique* et une *acculturation*²⁰⁰ genrée et extensive du salariat à la prévoyance obligatoire. Et, d'autre part, que la politique de réduction des écarts de salaires a rendu plus équitable cette socialisation en concentrant la population des assurés autour d'un plafond de cotisation, dont elle corrigeait mécaniquement les effets dégressifs. Sans doute la protection sociale a-t-elle contribué à sécuriser ou assurer en partie – surtout à partir de 1945 - le salaire direct des assurés sociaux privés de leur revenu en cas de maladie, d'invalidité ou de maternité. Mais elle est restée, par le jeu du plafond de cotisation, fortement tributaire des inégalités genrées, professionnelle et géographique des salaires, quand la plupart des risques socialement identifiés frappaient indistinctement et avec la même intensité les individus.

I – La socialisation des salaires des « économiquement faibles » par les Assurances sociales : le temps de l'expérimentation législative (1930-1939)

Mise en place par les lois de 1928 et de 1930, l'organisation des assurances sociales présentait plusieurs caractéristiques inédites dont la combinaison éclaire *a posteriori* les enjeux de sa gouvernance.

¹⁹⁸ La question de la continuité de la Sécurité sociale par rapport au système des assurances sociales mis en œuvre dans les années Trente a été très peu travaillée par les historiens, politistes, économistes, juristes et sociologues. Sans doute parce que la Sécurité sociale fut perçue et présentée comme une institution *sui generis* ou *ex nihilo* (y compris par ses promoteurs), ou comme le fruit des luttes ouvrières (Voir : Vincent VIET, « Une histoire à déchiffrer. La collection des rapports sur l'application de la législation sur les assurances sociales (1930-1962) », *Revue d'Histoire de la Protection sociale*, n°17 ou 18 - à paraître).

¹⁹⁹ Elle s'appuie, entre autres, sur le dépouillement des rapports sur l'application de la législation sur les assurances sociales (1930-1962) publiés au *Journal Officiel* (environ 2000 pages), dont la version numérique est disponible sur le site du ministère du Travail, et sur les enquêtes réalisées après 1945 par la Division statistique du ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

²⁰⁰ Autre acception du mot socialisation.

1°) Un système de socialisation inédit

S'adressant aux salariés « économiquement faibles » qui échappaient à la Mutualité sans être pour autant éligibles à l'assistance, cette forme de prévoyance obligatoire, bien plus étendue en dépit de plafonds d'affiliation ou d'immatriculation²⁰¹ que celle des retraites ouvrières et paysannes (1910), tranchait, par la diversité des risques sociaux couverts (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et ses 16 millions de bénéficiaires directs et indirects (conjoint et enfants à charge)²⁰², avec la réglementation libérale (fixation des salaires par contrats individuels) ou conventionnelle des salaires (conventions collectives), jusque-là peu protectrice. Deuxième particularité, les Assurances sociales formaient un système qui confinait à une spécificité nationale. A la différence de l'Allemagne et de la plupart des pays d'Europe centrale, elles constituaient en effet une institution globale autofinancée par une double cotisation (l'assurance agricole étant néanmoins abondée par l'État), supportée moitié par l'employeur, moitié par l'assuré. Ce principe d'unité paritaire n'excluait pas alors la diversité des organismes chargés de leur application (caisses mutualistes, caisses de syndicats professionnels, caisses départementales). Mais il supposait que la connexité entre ces organismes fût assez stricte pour autoriser une cotisation unique pour l'ensemble des risques, couverts soit par répartition (maladie, maternité), soit par capitalisation (vieillesse-invalidité-décès). Troisièmement, les Assurances sociales comportaient une forte dimension familiale, sensiblement plus étendue que celle des lois d'assistance ciblées sur des populations étroitement circonscrites²⁰³. Le bénéfice de l'assurance obligatoire était en effet directement ouvert aux membres de la famille : en versant sa cotisation, l'assuré(e) se couvrait tout en protégeant son conjoint et ses enfants. Signe que la socialisation des salaires par les assurances sociales excédait, par son « ruissellement intrafamilial », le périmètre des seuls salariés et de leur conjoint.

On ne saurait, enfin, passer sous silence le caractère doublement expérimental et exploratoire des Assurances sociales. Ce dernier trait est illustré par les multiples ajustements institutionnels et inflexions de gouvernance que le système a connus dès l'origine. Sans qu'il soit toujours possible d'en préciser les causes : jurisprudence, effets de la crise économique, correctifs apportés à la gouvernance d'un système de protection hybride, censé assurer par répartition et/ou par capitalisation des risques de nature très différente... ? Qu'il s'agisse des réformes sur les cotisations ou les modalités de leur recouvrement, du relèvement des plafonds légaux d'assujettissement, de la suppression par le décret-loi du 28 octobre 1935 de l'assurance facultative pour les professions commerciales et industrielles, de la définition juridique des assurés sociaux²⁰⁴ ou encore des mesures prises

²⁰¹ Seuls étaient assujettis les travailleurs dont la rémunération totale annuelle était supérieure au minimum de 1 000 francs par an et inférieure à un maximum de 21 000 francs si le travailleur n'avait pas d'enfant et 25 000 francs pour les travailleurs ayant au moins un enfant à charge. Avant le 31 décembre 1936, la limitation était plus faible ; elle variait suivant le nombre d'habitants des villes et suivant les charges de famille de 15 000 à 25 000 francs. La loi du 26 août 1936 fixa les nouvelles limites à 21 000 francs et 25 000 francs.

²⁰² Les chiffres se sont stabilisés à partir des années 1935-1936, après que les séries départementales relatives aux immatriculations et radiations eurent acquis une certaine homogénéité et que furent levées les incertitudes autour de la définition juridique des salariés. Celui des assurés assujettis exerçant une profession active dans le commerce, l'industrie et les professions libérales fut estimé, pour environ 10 millions d'immatriculés, à 8 millions ; 8 450 000 en tenant compte des trois départements recouverts, soit 74 % de la population active totale du commerce et de l'industrie. Celui des immatriculés agricoles (déduction faite des radiations) fut évalué, quant à lui, à plus d'un million, soit 54 % de la population agricole salariée et 15 % de la population agricole totale. Encore fallait-il prendre en compte les personnes non assurées bénéficiaires des assurances sociales, c'est-à-dire les conjoints d'assurés sociaux et les enfants à charge. On aboutissait alors à 16 millions, soit 38 % de la population totale (50 % en tenant compte des fonctionnaires et des bénéficiaires d'un régime spécial). Pour calculer le nombre de cotisants, le nombre des feuillets trimestriels recensés (environ 22 millions par an) fut divisé par 3,5, ce coefficient étant prudemment retenu pour tenir compte des assurés n'ayant pas reçu leurs quatre feuillets trimestriels. Ce qui permettait d'établir que le nombre des cotisants réguliers aux caisses d'assurances sociales avait, en moyenne depuis cinq ans (1930-1935), toujours dépassé 6 millions.

²⁰³ Paul V. DUTTON, *Origins of the French Welfare State. The Struggle for Social Reform in France, 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

²⁰⁴ La loi de 1930 s'appliquait à l'ensemble des travailleurs du commerce, de l'industrie et des professions libérales, aux domestiques et gens de maison, ainsi qu'aux travailleurs agricoles. Seuls furent maintenus en dehors du régime général les

pour atténuer les effets de la crise économique²⁰⁵ sur les contours de la population assujettie²⁰⁶, tous ces remaniements, dont la sécurité juridique était garantie par le Conseil d'État, ont singulièrement compliqué les efforts du service statistique des assurances sociales visant à éclairer l'évolution et le fonctionnement du système par la constitution et l'interprétation de séries homogènes. Il n'en reste pas moins qu'un appareil de statistiques *ad hoc*²⁰⁷, conçu pour suivre l'application des assurances sociales, s'est bel et bien constitué au sein du ministère du Travail²⁰⁸ sous l'autorité conjointe de Jacques FERDINAND-DREYFUS²⁰⁹ et de Francis NETTER²¹⁰, au moment même où la Statistique générale de la France (SGF), qui avait participé à la liquidation des retraites ouvrières et paysannes pour remédier aux retards dus à l'abaissement de l'âge légal de la retraite, se détachait du ministère du Travail pour rejoindre la Présidence du Conseil²¹¹.

Assumée conjointement par le ministère du Travail et le législateur, la gouvernance des assurances sociales disposait de nombreux leviers pour contrecarrer les éventuelles dérives du système : relèvement des plafonds d'immatriculation, modulation des durées des stages pour bénéficier des prestations sociales, fixation par le ministère du Travail des tarifs des prestations, modes de perception des cotisations... Cependant, l'impact respectif de ces leviers au reste conjugables était, compte tenu des ajustements successifs, difficile à apprécier, surtout en période d'instabilité économique. D'autant que la double cotisation patronale et ouvrière était censée financer des assurances qui fonctionnaient différemment selon la nature des risques à couvrir. Les instruments de pilotage ont du reste profondément changé de part et d'autre de la réforme opérée par le décret-loi du 28 octobre 1935. S'inspirant du modèle allemand et alsacien-mosellan, le législateur avait, dans un premier temps, opté pour un *système de perception forfaitaire des cotisations par catégories de*

catégories de travailleurs qui bénéficiaient d'un régime spécial. Un certain nombre de catégories de travailleurs non liés à leur employeur par un véritable contrat de travail (travailleurs à domicile, chauffeurs de taxis, employés d'hôtels, porteurs de bagages, ouvreuses de théâtre...) furent assimilés aux salariés. Reste que cette extension considérable ne se proposait pas d'étendre l'assurance aux autres classes de la population, mais d'en faire bénéficier l'ensemble de la population perçue comme « ouvrière » - recouvrant les travailleurs de condition modeste, donc « gagnant leur vie », en mesure de cotiser, assimilables par leur mode de vie et leurs conditions de travail à des ouvriers salariés. On peut ainsi affirmer que la « condition ouvrière » est devenue, au regard des assurances sociales, un critère d'éligibilité plus important que le statut juridique de salarié. Obligatoire pour tous les travailleurs salariés dans l'agriculture comme dans l'industrie, la loi prévoyait une assurance facultative, largement subventionnée par l'État, pour les travailleurs indépendants (petits artisans, fermiers, cultivateurs, exploitants).

²⁰⁵ Entraînée par la crise économique, la baisse du nombre des cotisants a néanmoins été atténuée par des rentrées de cotisations plus régulières auxquelles n'est pas étrangère l'attractivité de l'assurance maladie, bien supérieure à celle des modestes retraites dont la liquidation s'est amorcée seulement en 1935.

²⁰⁶ Rapport Paul JACQUIER, *Journal officiel* du 12 mars 1935 : « La crise économique d'une part, l'incertitude laissée par les textes législatifs sur la définition de la qualité de salarié d'autre part, font qu'il subsiste un effectif flottant très important de chômeurs, de travailleurs occasionnels, de personnes dont la situation professionnelle laisse un doute sur leur situation au regard de la loi sur les assurances sociales (notamment les travailleurs à domicile) ».

²⁰⁷ Ce constat infirme l'idée, colportée par de (trop) rares travaux scientifiques consacrés à la production statistique du ministère du Travail, que leur mise en œuvre ne s'est appuyée sur aucune statistique. Dans ce sens, Béatrice TOUCHELAY, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale*, Convention DARES-Université Paris XII-Val-de-Marne, Cahier du CHATEFP, numéro spécial 10, novembre 2008, dont l'analyse est centrée sur la production des statistiques relatives au travail et sur celles de la SGF. Au point d'affirmer, p. 22 : « Les premières mesures relatives aux assurances sociales introduites en 1928 (loi du 5 avril instituant les assurances sociales) puis en 1932 (loi du 11 mars généralisant les allocations familiales) ne s'appuient pas davantage sur la statistique. »

²⁰⁸ Le décret du 29 juillet 1934 a consacré l'emprise des services statistiques de Jacques FERDINAND-DREYFUS sur l'administration des assurances sociales en nommant celui-ci à la tête d'une Direction générale des assurances sociales et de la mutualité, groupant les divers services de l'administration générale et technique, de la comptabilité, statistique et actuariat, et de la mutualité. Créé en 1930 et jusque-là rattaché à la Direction générale des assurances sociales, le Contrôle général des assurances sociales fut en même temps placé sous l'autorité directe du ministre du Travail (Voir l'annuaire du ministère du Travail, année 1933, réédité par le CHATEFP, en février 1999).

²⁰⁹ Fabrice CAHEN, « La raison statistique au service des travailleurs. Jacques FERDINAND-DREYFUS et les assurances sociales (1912-1940) », *Histoire & Mesure*, XXXIII-2, 2018, p. 139-162.

²¹⁰ Bruno VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*. *L'État, l'institution et la santé*, Coll. Économies et sociétés contemporaines, Paris, Economica, 2001 (préface d'André GUESLIN), p. 44-46.

²¹¹ Michel HUBER, « Quarante années de la Statistique générale de la France 1896-1936 », *Journal de la société statistique de Paris*, tome 78, 1937, p. 179-214.

salaires qui revenait, dans chacune des cinq classes de salaires prévues par la loi de 1930, à instituer un plafond de cotisation sociale dégressif : par exemple, un salarié de la quatrième catégorie (de 20 fr à 31,99 fr) gagnant 21 francs payait ainsi autant que celui rémunéré à 31 francs. Cette organisation par tranches plafonnées²¹² a fait place, dans un deuxième temps, à un système moins complexe²¹³, mais susceptible d'affecter l'assiette financière du système. Sur la base des propositions d'un comité d'experts (arrêté du 21 juin 1935²¹⁴), le décret-loi du 28 octobre 1935 est en effet revenu à la fixation d'un taux proportionnel au salaire, moins sensible à la reprise de l'inflation : 7% pour l'année 1936, 8% à partir de 1937. Mais il a aussi instauré un *plafonnement* du prélèvement total à 70 francs par mois, soit 840 francs par an. Voilà qui revenait à instituer un plafond de salaire soumis à retenue de 12.000 francs (7% de 12.000 francs étant égal à 840 francs), sans rapport avec le plafond d'immatriculation au reste beaucoup plus élevé²¹⁵. Ce *plafond de cotisation*, dont les effets non limités par des classes de salaires étaient *plus désavantageux pour les salariés les plus modestes*, eût sans doute réduit, comme en 1936, l'assiette financière du volet répartition, dont les dépenses ne cessaient d'augmenter, si trois phénomènes ne l'avaient en définitive neutralisé : la hausse générale des salaires, d'au moins 15% pour les plus bas salaires et de 7 à 15% pour les autres, entraînée par l'accord Matignon du 8 juin 1936 ; l'application d'un nouveau taux de cotisation à 8% en 1937 et le relèvement à deux reprises du plafond de cotisation en 1937 (15.000 frs) et 1938 (18.000 frs). Autant dire que les instruments de pilotage étaient loin d'œuvrer de manière convergente et tenaient, compte tenu du fonctionnement propre de chaque assurance, d'un exercice d'équilibriste, tributaire du mouvement social et économique.

2°) La socialisation des salaires et la crise économique

Relayé par l'administration du Travail au motif que la loi de 1930 était une *loi de protection ouvrière*, le législateur s'était certes donné la possibilité, par le biais du plafond d'immatriculation, de contrôler les flux des entrants et des sortants du système des assurances sociales. Mais il a dû composer avec deux phénomènes. D'une part, l'évolution générale des salaires en fonction du sexe et de l'âge des intéressés, lourdement lestée par les rôles sexués traditionnels (affirmation du modèle masculin *breadwinner*, dès lors que les femmes s'occupaient des enfants) et par les variations du montant des salaires à l'échelle d'une vie (croissance, stagnation et décroissance de leur montant en fonction de l'âge, premier critère d'employabilité). D'autre part, les effets contradictoires de la crise économique qui a réduit le nombre des cotisants²¹⁶ mais aussi permis, en comprimant les salaires, de capter de nombreux salariés (et donc cotisants) dont le revenu direct dépassait jusque-là le plafond autorisé sans bénéficier d'une couverture conventionnelle.

Si l'on considère l'augmentation considérable des dépenses moyennes par assuré cotisant au titre de l'assurance maladie²¹⁷ entre 1930 et 1935 (de 101,08 francs à 180,

²¹² Le prélèvement consistait en une somme forfaitaire (et non pas un taux en pourcentage) sur le salaire en fonction du niveau de celui-ci, défini en grandes tranches (« classes »). Ce qui non seulement introduisait de la dégressivité du prélèvement (en pourcentage du salaire) à l'intérieur de chaque « classe », mais créait aussi des effets de seuil importants (à proximité des niveaux de salaire séparant les différentes tranches).

²¹³ Pour faire droit aux critiques patronales et ouvrières sur le montant jugé trop élevé des cotisations (charges trop élevées *versus* salaire amputé) et pour diminuer la contribution financière de l'État dont les ministères des Finances successifs réclamaient la suppression au motif que les assurances sociales devaient prendre en charge la liquidation des retraites ouvrières et paysannes créées en 1910.

²¹⁴ Rapport L.O. FROSSARD, 1936, J.O. du 1^{er} mars 1936, p. 2.

²¹⁵ Au-dessus duquel les salariés ne pouvaient bénéficier des assurances sociales.

²¹⁶ La crise a entraîné une diminution du volume des cotisations même si les salariés au chômage total avaient la possibilité purement théorique d'effectuer des versements facultatifs pour les journées n'ayant pas donné lieu au paiement des cotisations.

²¹⁷ Si le chiffre des prestations en espèces est resté à peu près stable comme du reste les dépenses maternité, les autres prestations ont augmenté continûment, la croissance la plus nette concernant les frais pharmaceutiques et d'hospitalisation. De 1930 à 1940, les dépenses réelles de l'assurance-maladie ont été de 10,046 milliards et de 311 pour les prestations

64 francs, progression due principalement à l'augmentation des frais pharmaceutiques et d'hospitalisation), la crise économique marquée par la déflation des prix ne s'est pas traduite par une érosion des prestations en dépit de la baisse continue depuis 1930 des recettes des caisses de répartition²¹⁸. Bien au contraire ! Les caisses d'assurances sociales ont joué un rôle d'amortisseur en compensant par leurs prestations et l'inégale générosité de leurs œuvres, l'aggravation des risques sociaux (y compris celui, inattendu, du chômage à travers un mécanisme de prise en charge temporaire par les caisses de la double cotisation patronale et ouvrière²¹⁹) ; en incorporant, du fait de la baisse générale des salaires entraînée par la crise ou du relèvement des plafonds d'assujettissement, de nouveaux assurés sociaux dont la rémunération était jusque-là supérieure²²⁰ ; et en combinant leurs prestations avec l'assistance publique dont elles avaient pourtant reçu mission de réduire les coûts. Enfin, les caisses ont « fabriqué » ou « récupéré » des assurés sociaux en finançant, sur leurs fonds de capitalisation²²¹ (assurance vieillesse), la politique de grands travaux, impulsée en 1934 par le ministre du Travail, Adrien MARQUET, et destinée entre autres à lutter contre un chômage qui diminuait leurs recettes, quand leurs dépenses augmentaient du fait de l'accoutumance de plus en plus grande des assurés à la loi.

Deux grandes enquêtes réalisées par le service de statistique du ministère du Travail permettent d'affiner ces tendances en éclairant le profil des populations bénéficiaires. La première a porté sur la répartition par âge et par salaire des assurés sociaux en s'appuyant sur le dépouillement statistique des bordereaux servant à la ventilation des cotisations d'assurances sociales²²², qui permettait de répartir les assurés par régime (commerce et industrie *versus* agriculture) selon cinq catégories de salaires correspondant à des fourchettes de rémunération croissante (de 2.400 francs à 9 600 francs et plus sous plafond légal) et suivant onze tranches d'âge quinquennales (des moins de 15 ans à la tranche des 60-64 ans). Elle fait notamment ressortir, pour l'assurance non agricole, des tendances de fond contraires, telles que l'augmentation prévisible du salaire avec l'âge jusqu'à 34 ans et, beaucoup moins prévisible, son irréversible déclin à partir de 35-39 ans jusqu'à 64 ans²²³. Conjuguée à la baisse forcée des salaires jusqu'en 1936, cette deuxième tendance semble avoir entraîné une redistribution inégalitaire de la population des assurés entre les diverses catégories de salaires en provoquant un *mouvement d'accordéon*, fait de déclassements et de tassements vers les catégories inférieures, entraînant du même coup, pour nombre d'assurés ainsi relégués, une baisse du demi-salaire en cas de maladie :

complémentaires et œuvres sociales. (Voir « Le bilan des Assurances sociales depuis leur création », *Revue française du travail*, n° 1, avril 1946, p. 73-80).

²¹⁸ Celles-ci ont diminué de 20 % de 1930 à 1935, alors que les dépenses augmentaient de près de 50 %. La hausse des dépenses est, pour une large part, due à l'accoutumance de plus en plus grande des assurés à la loi, comme en témoigne l'augmentation considérable des cotisations encaissées : de 3,5 milliards dans les premières années, 5 milliards en 1939, plus de 10 milliards en 1944. Les caisses maladie-maternité du commerce et de l'industrie ont distribué aux assurés, du 1^{er} juillet 1930 au 31 décembre 1935, 5 milliards 316 millions de francs de prestations dont 5 milliards 170 millions de francs pour les prestations légales et 146 millions pour les avantages supplémentaires (à la discrétion des caisses).

²¹⁹ Les caisses d'assurances sociales pouvaient prendre en charge pour une durée maximum de 4 mois par période de 12 mois la double contribution patronale et ouvrière, ce qui permettait au chômeur assuré, moyennant certaines conditions à remplir, d'être couvert contre les divers risques, aux frais des assurances sociales elles-mêmes. Voir : *Guide à l'usage des assurés sociaux : avantages prévus par la loi des assurances sociales, en cas de maladie, de maternité, de décès, de chômage, d'invalidité et de vieillesse, conditions à remplir et formalités à accomplir pour en bénéficier*, 3^e édition, Tours, imprimerie ARRAULT et Cie, p. -58.

²²⁰ Voir notamment le rapport Ludovic-Oscar FROSSARD, 1936, p. 126.

²²¹ Les trois quarts des fonds d'assurances sociales ont été automatiquement versés au fonds commun des grands travaux destinés, entre autres, à lutter contre le chômage.

²²² Sous la réserve, prévue par l'article premier de la loi de 1930 que « ne sont pas considérés comme salariées, les personnes dont le nombre de journées de travail salarié, accompli habituellement au cours d'une année, est inférieur à 90 », c'est-à-dire, d'après la circulaire du 23 août 1930, ayant gagné moins de 540 francs par an.

²²³ Les statisticiens se sont surtout intéressés aux entrants et à celles et ceux qui, pour des raisons diverses (infirmités, fluctuations de la durée du travail, sous-qualification, etc.), restaient dans le système. Ils n'ont pas pu quantifier la part des salariés qui en sortaient par dépassement du plafond d'immatriculation, mais dont le nombre a certainement diminué avec la crise économique.

« À partir de 35-39 ans commence à se faire sentir une influence contraire. Tandis qu'une forte proportion des salariés continuent à progresser et voient croître leur salaire, alors que les sorties de l'assurance sont extrêmement fortes, le nombre des salariés de la première catégorie [moins de 2 400 francs de rémunération annuelle], puis de la seconde, se met à augmenter, les petits salaires occupent une place de plus en plus grande, *il y a baisse de salaires avec l'âge* au point que les trois premières catégories qui groupaient 18,8 % des assurés de 30-34 ans (607 097 feuillets sur 3 228 657) représentent 34,01 % de ceux de 55-59 ans (552 456 feuillets sur 1 624 491) et 37,84 % des assurés de 60-64 ans »²²⁴.

De là deux hypothèses interprétatives proposées par les statisticiens : « Il semble que cet afflux avec l'âge des assurés dans les catégories inférieures et en particulier dans la 1^{ère} et la 2^e qui passent de 308 429 feuillets à 40-44 ans à 377 602 à 55-59 ans ait pour origine soit les *déchéances physiques* (invalidité morbide ou accidentelle) qui réduisent les possibilités de gain, soit la *réduction de l'activité salariée des femmes* en raison de leurs occupations familiales ». Cette dernière hypothèse est du reste confirmée par l'examen comparé du nombre des journées de maladie suivant le sexe pour les âges compris entre 20 et 30 ans et par celui de la valeur des demi-salaire moyen versé par journée de maladie indemnisée suivant le sexe et l'âge des assurés. La proportion des femmes assurées diminuait avec l'âge ; le salaire moyen des hommes assurés étant beaucoup plus élevé que celui des femmes, une partie d'entre eux quittaient le système des assurances (salaire supérieur au plafond d'immatriculation) entre 25 et 29 ans, alors que presque toutes les femmes de la même tranche d'âge y restaient assujetties ; enfin, les femmes, bien présentes dans le système à leur entrée dans le salariat et au moment de la maternité²²⁵, en sortaient ensuite pour s'occuper des enfants²²⁶.

Présente dans trois rapports²²⁷, la seconde grande enquête du service statistique a porté sur la morbidité des assurés sociaux (sur la base d'un indice formulé mathématiquement) qu'il importait de connaître si l'on voulait, en bonne logique assurantielle, cerner les populations les plus vulnérables et surtout réaliser d'importantes économies par la prévention. Première étude *épidémiologique* réalisée en France dans le cadre d'un système d'assurances sociales, elle complète en l'affinant celle des salaires qui tenait déjà compte des variables du sexe et de l'âge ; elle s'intéresse également aux enfants des assuré(e)s, à la gravité et à la fréquence des maladies, au coût bien sûr de leur indemnisation mais aussi aux dépenses moyennes des cotisants pour se soigner. Ce faisant, elle renseigne avec précision le profil des salarié(e)s assuré(e)s en pointant des différences considérables à raison de leur âge et de leur sexe, qui n'étaient pas sans incidence sur l'évolution de leur salaire ni sur le montant des prestations reçues :

« Aux âges les plus élevés, près des trois quarts des assurés des deux premières catégories [de salaires] sont des femmes. Dans la troisième catégorie, les femmes constituent d'abord les trois quarts environ des assurés, puis sont proportionnellement de moins en moins nombreuses avec l'âge. Dans la quatrième catégorie, les femmes de 25 à 40 ans constituent la moitié des assurés, mais leur importance décroît avec l'âge. Dans la cinquième catégorie, les femmes ne sont jamais nombreuses ; elles constituent environ le quart des assurés jusque vers 25 ans, et prennent une place de plus en plus faible avec l'âge, pour devenir insignifiante vers 60 ans. En résumé, les statistiques montrent à la fois que la population salariée comprend à peu près autant de femmes que d'hommes aux âges jeunes, puis une proportion d'autant plus faible de femmes que leur âge est plus élevé. Mais les femmes restent très nombreuses dans les bas salaires et les sorties de l'assurance sont plus sensibles chez les femmes dont le salaire est élevé. Il apparaît que l'importance de la baisse du salaire chez les femmes [après

²²⁴ Rapport Paul JACQUIER, 1935, p. 99. On ne peut pas parler de courbe en cloche puisqu'une bonne partie des assurés étaient amenés à quitter le système au cours de leur cycle vital.

²²⁵ Avec de notables différences selon le statut de la femme au regard des assurances sociales : d'après les données du rapport FROSSARD (p. 154), un accouchement d'assurée coûtait en moyenne cinq fois plus qu'un accouchement de conjointe (qui ne bénéficiait pas des bons de lait et des primes d'allaitement).

²²⁶ Ce qui confirme les analyses de Paul V. DUTTON sur l'influence qu'ont pu exercer sur les institutions sociales les pionniers de la PMI.

²²⁷ Paul JACQUIER (1935) ; Ludovic-Oscar FROSSARD (1936) ; Jean LEBAS (1937).

30 ans] résulte chez elles à la fois d'une réduction de l'activité salariée ou de la sortie de l'assurance des femmes âgées ».

Il apparaissait en outre que « l'assuré des basses catégories coûtait moins cher que l'assuré des catégories élevées parce qu'il dépensait moins pour se soigner ; d'autre part, comme le conjoint de l'assuré des basses catégories était souvent assuré lui-même, l'assuré dont le salaire est faible coûte moins cher aux caisses, pour sa famille, que l'assuré dont le salaire est élevé, parce qu'il dépense moins et parce qu'il apporte moins de risques ». Si le « reste à charge » était de 15 % pour les assurés des deux premières catégories de salaires (*versus* 20 % pour les catégories suivantes)²²⁸, son acquittement, joint à l'achat des produits pharmaceutiques *uniformément* remboursés par les caisses à 85 % (puis à 80 % en 1935), était plus vivement ressenti par les plus modestes, incités, faute d'épargne disponible, à sous-déclarer leurs maladies s'ils voulaient conserver leur plein salaire, déjà proche du minimum vital. Seule l'assurance-maternité, soutenue par les mouvements familialistes, permettait d'échapper à cette « loi d'airain », défavorable à la prévention et au traitement médicamenteux des maladies (le remboursement des médicaments étant le même pour toutes les catégories). Fort logiquement, les dépenses afférentes à un assuré et à sa famille croissaient avec l'âge et atteignaient leur maximum vers 30-34 ans (maximum des charges de famille) pour décroître ensuite.

Les deux enquêtes sont en définitive riches d'enseignements. En premier lieu, elles mettent en évidence le caractère *poreux* (intrinsèquement) *et très ouvert* du système des assurances sociales dont l'universalité était loin d'être acquise, mais qui administrait la preuve de son efficacité en faveur des assurés (pourvu qu'ils eussent cotisé pendant 60 jours au moins lors du trimestre précédant la survenue de la maladie) et de leurs conjoints. Ce système, parcouru de mouvements populationnels *ascendants* et *descendants*, *captait* ou *relâchait*, au gré des pulsations de l'activité économique, des salariés en fonction de l'évolution de leur salaire et de l'attractivité croissante des assurances sociales à certains moments de leur vie (à l'âge de la maternité, et quand se dessinait l'horizon de la retraite). Mais sans garantir, sauf à conserver durant toute sa carrière un salaire inférieur au plafond d'immatriculation, un filet de protection continue du berceau jusqu'à la tombe.

« Ainsi, l'assurance sociale laisse de côté une très grosse masse de salariés : tous ceux, très nombreux, qui dépassent le salaire limite. Mais la plupart d'entre eux, lorsque la loi sera plus ancienne, auront accompli un stage dans l'assurance. Ce passage s'effectue à la période de l'existence où leur salaire est moins élevé, au moment où l'assurance-maladie et *surtout l'assurance maternité* est la plus utile (de 20 à 40 ans). Ces assurés retrouveront, lorsqu'ils atteindront 60 ans le bénéfice des rentes d'assurance vieillesse constituées à partir de leurs versements. La législation des assurances sociales n'est donc pas absolument générale. Elle groupe les plus 'économiquement faibles' »²²⁹.

En second lieu, les enquêtes en cause confirment, dans le sillage de lois d'assistance antérieures et non sans arrière-pensées natalistes, l'attention constante portée à la protection familiale et à l'assurance-maternité à travers, d'une part, les plafonds limites selon le nombre des enfants – ce qui permettait de capter, en faveur de la santé des nourrissons, des familles supplémentaires à moindres risques (5^e catégorie) – et, d'autre part, la conjugaison des prestations légales et de l'action sociale et sanitaire des caisses au bénéfice des femmes en couches.

En troisième lieu, le système laissait entrevoir, à travers la modulation toujours possible des plafonds d'assujettissement, des marges d'extension considérables concernant les *classes moyennes salariées* (la cinquième catégorie fonctionnant déjà comme un sas à

²²⁸ Au-delà de ces taux, il était possible de bénéficier, sous certaines conditions, d'une rente d'invalidité, variant entre 30 et 40 % du salaire. Sur le tarif de responsabilité et le ticket modérateur, voir Rapport Eugène FROT, 1934, p. 143-146.

²²⁹ Rapport Paul JACQUIER, 1935, p. 100.

double sens), tout en stimulant par la modestie des pensions et des allocations vieillesse du régime général une *protection à base conventionnelle*, ciblée sur des catégories socio-professionnelles exclues du dispositif - comme les cadres dont les cotisations seront « rachetées » au début des années 1950²³⁰ ou encore les employés. Sans parler des catégories socioprofessionnelles qu'une conception restrictive de la notion de travailleur reléguait à la périphérie, comme les artisans, les commerçants ou les exploitants agricoles... Soit l'*enjeu sociologique majeur de la future Sécurité sociale* qui devra néanmoins composer avec des formes de « corporatisme », anciennes (régimes spéciaux) ou nouvelles (régimes complémentaires de retraite, mouvement poujadiste)²³¹, différentes de celles, composites, que les assurances sociales étaient parvenues à surmonter (médecine libérale, Mutualité, CGTU, PCF, Action française, petit patronat...)²³²

II - « La remise en ordre générale des salaires » sous les auspices d'un État correcteur et l'institution généralisée du salaire social par la Sécurité sociale (1936-1950)

Qu'elles aient ou non influencé la décision publique en matière salariale, ces enquêtes publiées au *JORF* nourrissaient une réflexion sur l'inégalité structurelle des salaires entre les hommes et les femmes, engagée au sein du ministère du Travail depuis la Première Guerre mondiale²³³ et dans le cadre transnational de l'OIT depuis 1919²³⁴. Or les Assurances sociales n'étaient, à cet égard, d'aucun secours ; conçues en faveur des « économiquement faibles », elles étaient démunies face aux écarts de salaires entre hommes et femmes²³⁵ dont l'ampleur (de l'ordre de 40% avant 1914), accentuée par la rationalisation industrielle des années 1920, était loin d'être imputable à la seule « domination masculine »²³⁶. Elles n'avaient pas vocation à réduire de telles inégalités, puisque leur objet n'était pas de redistribuer mais de compenser partiellement des pertes de revenu causées par la maladie, l'invalidité ou la maternité. Le mécanisme dégressif du plafond de cotisation, qui affectait au premier chef les plus modestes, c'est-à-dire les femmes mais aussi les jeunes, les plus âgés et les moins qualifiés, était même de nature à creuser ces écarts. Dans ces conditions, seule une action volontariste de l'État visant à relever les bas salaires, qui concernaient principalement les femmes, surreprésentées dans les catégories de salaires inférieures, pouvait avoir des effets correcteurs.

²³⁰ « Pour permettre aux travailleurs qui se trouvaient exclus de l'ancien régime des assurances sociales du fait que leur rémunération dépassait le chiffre limite d'assujettissement, d'être intégralement rétablis dans les droits qu'ils auraient eus si ce régime leur avait été applicable comme l'est actuellement le nouveau régime de la sécurité sociale » (Rapport Paul BACON, 1953, p. 8)

²³¹ Henry C. GALANT, *Histoire politique de la Sécurité sociale en France (1945-1952)*, Paris, Armand Colin, 1955, réédité en 2004 par le Comité d'histoire de la Sécurité sociale.

²³² Michel DREYFUS, Michèle RUFFAT, Danièle VOLDMAN, Vincent VIET, *Se protéger, être protégé : une histoire des assurances sociales en France*, Rennes, PUR, 2006.

²³³ Précisons que ce ministère comportait un personnel féminin très important dans son administration centrale.

²³⁴ L'article 41 du statut de l'OIT énumérait, parmi les principes essentiels susceptibles de guider les communautés industrielles dans l'établissement de leur politique sociale, le « principe du salaire égal sans distinction de sexe pour un travail de valeur égale ».

²³⁵ Sauf à estimer (mais cet argument apparaît bien sexiste, bien qu'il soit confirmé par les enquêtes menées dans les années 30 et au début des années 1950) que les femmes, dont l'espérance de vie était plus grande à la naissance, recevaient « davantage » (mais ponctuellement) que les hommes, à raison de leurs fonctions de procréation et d'éducation...

²³⁶ Bien d'autres facteurs y concouraient, tels que l'inorganisation des femmes salariées venues tardivement à la vie syndicale, la méfiance jusqu'aux années 1920 des syndicats ouvriers envers une main-d'œuvre virtuellement concurrente, et l'avilissement des salaires dans les professions féminines par la concurrence des travailleuses dont le salaire était censé représenter un revenu d'appoint.

1°) Vers un resserrement de l'écart des salaires entre hommes et femmes : entre dirigisme d'État et recommandations de l'OIT

L'action de l'État sur les salaires, à peu près inexistante dans le cadre du contrat individuel (c'est-à-dire durant tout le XIX^e siècle), s'est d'abord exercée *indirectement* dans le cadre des conventions collectives, grâce à la loi du 24 juin 1936 sur les conventions collectives²³⁷ qui autorisait le ministère du Travail à rendre obligatoires, par la procédure de l'extension (déjà utilisée pendant la Première Guerre mondiale), des barèmes minima de salaires à tous les travailleurs et employeurs de la branche d'activité et de la région considérées²³⁸. Dès ce moment, une diminution de l'abattement allant parfois jusqu'à sa suppression s'est fait sentir en faveur des femmes dont la part dans la population ouvrière déclinait depuis 1918²³⁹, mais cette réduction était plus forte en région parisienne (abattement de 10 à 15%) qu'en Province (20 à 30%). Dans l'industrie du cartonnage, l'abattement était encore de 38% pour certaines ouvrières qualifiées dans la convention du 28 octobre 1936, étendue le 8 septembre 1937²⁴⁰. Mais certains des 6.000 accords collectifs, déposés au ministère du Travail de 1936 à 1938, prévoyaient déjà, comme celui concernant les salaires dans les hôtels, cafés restaurants ou dans la coutellerie de Thiers²⁴¹, des salaires minima établis par catégorie professionnelle, sans distinction de sexe. D'autres contenaient explicitement l'affirmation du principe « A travail égal, salaire égal »²⁴², que l'ancien ministre de l'Armement, Albert THOMAS, avait inscrit dans sa circulaire annexée à la décision du 16 janvier 1917, en vue de l'appliquer dans les établissements travaillant pour la Défense nationale²⁴³. Selon la SGF, de 1935 (fin de la période de déflation depuis 1931) à octobre 1938, les salaires horaires ont augmenté de 70 à 100% selon la profession et la région, l'année 1938 marquant au contraire le début d'une stabilité relative²⁴⁴.

Puis l'intervention de l'État a pris un tour nettement *plus direct et dirigiste* dans le cadre législatif et réglementaire de l'organisation générale de la Nation en temps de guerre du 11 juillet 1938 (art. 4) avec la stabilisation forcée des salaires dans les entreprises travaillant ou non pour la défense nationale, par les décrets des 10 novembre 1939 et 1^{er} juin 1940. En vertu de ces textes, commandés par la réactivation d'une politique de la main-d'œuvre tendue vers l'effort de guerre, les salaires ne pouvaient être modifiés que par décision du ministre du Travail, redevenu seul responsable, comme en octobre 1917, de l'organisation de la réglementation et de l'utilisation de toutes les mains-d'œuvre en France (décret du 12 avril 1939). Ce dernier se voyait ainsi confier un pouvoir réglementaire dont l'usage répété allait aboutir, en juillet 1946 (arrêté du 30), à la suppression de l'abattement des salaires féminins. Sous le régime de Vichy, les choses ont quelque peu piétiné : des mesures visant à resserrer les écarts (loi du 23 mai 1941 attribuant une allocation forfaitaire variable suivant les zones territoriales sans distinction de sexe) ont de fait alterné avec des arrêtés-types (dans les régions fortement industrielles) entraînant une hausse de salaires plus forte pour les ouvriers professionnels que pour les manœuvres ; mais un premier essai de remise en ordre (à partir

²³⁷ Au début de 1936, les conventions collectives n'intéressaient que 7,5% des salariés du commerce et de l'industrie.

²³⁸ Laure MACHU, Les conventions collectives du Front populaire. Constructions et pratiques du système français de relations professionnelles, thèse d'histoire contemporaine (dir. Catherine OMNÈS), Université de Paris Nanterre, 2011.

²³⁹ Olivier MARCHAND, Claude THÉLOT, *Le travail en France. 1800-2000*, Coll. Essais et Recherches, Paris, Nathan, 1998, p. 129 : A la veille de la Grande Guerre, 34% des ouvriers étaient des femmes, 31% des employées et des cadres.

²⁴⁰ *JORF* du 14 septembre 1937.

²⁴¹ Arrêté du 20 mai 1937, *JORF* du 5 juin 1937.

²⁴² Art. 9 de la convention sur la confection des vêtements imperméables de la Seine (arrêté du 5 août 1937, *JORF* du 13 août) et art. 17 de la convention des industries textiles du Haut-Rhin (arrêté du 1^{er} octobre 1937, *JORF* du 16 octobre).

²⁴³ I. LESPINET-MORET, L. MACHU, V. VIET, « « Les mains-d'œuvre en guerre ou l'histoire d'une catégorisation administrative », dans Isabelle LESPINET-MORET, Laure MACHU, Vincent VIET (dir.), *1914-1918. Mains-d'œuvre en guerre*, Paris, La Documentation française, 2018, p. 17-45.

²⁴⁴ Jacques LEHOULIER, « Chronique des salaires. Le mouvement des salaires en France depuis 1938 », *Journal de la Société statistique de Paris*, T. 86, 1945, p. 130-144.

de 1943) a rendu possibles des abattements de 20 à 30% pour les femmes uniquement rémunérées au temps.

La « remise en ordre des salaires » (sic) fut ensuite relancée par l'ordonnance du 24 août 1944 relative au relèvement provisoire des salaires à la libération de la France, prise par le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF), qui s'appuyant sur la position des syndicats ouvriers reconstitués clandestinement, disposait que « *dans des conditions égales de travail et de rendement*, les taux minima des salaires des femmes seront égaux aux taux minima des salaires des travailleurs du sexe masculin » (art. 7). Si la concomitance de cette ordonnance avec la recommandation 71 de l'OIT²⁴⁵ (adoptée le 12 mai 1944) issue de la Conférence de Philadelphie (avril-mai 1944) est frappante, rien ne permet d'y voir une conjonction ou convergence de vues, le BIT se prononçant, de son côté, pour « l'établissement de taux de salaire fondés *sur le caractère du travail, sans distinction de sexe* »²⁴⁶. Toujours est-il que la « remise en ordre des salaires » par les arrêtés PARODI-CROIZAT, après consultation de la Commission nationale des salaires et des organisations syndicales et ouvrières, a garanti à tous les travailleurs un salaire minimum, établi les règles applicables en matière de hiérarchie professionnelle et réduit les écarts entre les salaires masculins et féminins, entre les différentes zones territoriales, apportant ainsi, jusqu'à la promulgation de la loi du 11 février 1950 consacrant le retour à un régime de libre négociation des salaires et des conditions de travail²⁴⁷, une protection efficace aux plus défavorisés, que les Assurances sociales à elles seules étaient impuissantes à garantir²⁴⁸. Ces dernières se trouvaient ainsi « réassurées » par la politique des salaires qui compensait les effets anti-distributifs du plafond de cotisation pour les salariés les plus modestes, de loin *les plus touchés par la reprise de l'inflation des prix depuis 1936* (après la déflation des années 1931-1935). L'aboutissement de ce processus, achevé en juillet 1946, fut entériné par la décision ministérielle du 31 octobre portant suppression de l'abattement en défaveur des salariées, sans révision des classifications dans tous les cas où aucun accord collectif régulièrement agréé ne serait intervenu à cette date. Toutes ces mesures, reconduites jusqu'en 1950, ont eu une nette influence sur la structure des salaires en diminuant sensiblement les écarts de salaires entre la province et la région parisienne (modification dans la structure des zones de salaires et primes spéciales versées en 1947 et 1948 pour revaloriser les salaires les plus bas dans les communes rurales), entre les femmes et les hommes (écart réduit à 8% en 1951, alors qu'il était de 30 à 35% en 1938) et entre les ouvriers les plus qualifiés et les travailleurs les moins qualifiés (écart de 37% en 1951 *versus* 75% en 1946)²⁴⁹.

²⁴⁵ « - 1) Afin de placer les femmes sur un pied d'égalité avec les hommes sur le marché de l'emploi et d'éviter ainsi entre les travailleurs disponibles une concurrence préjudiciable pour tous, des mesures devraient être prises pour encourager l'établissement de taux de salaire fondés sur le caractère du travail, sans distinction de sexe. 2) Des enquêtes devraient être menées, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, en vue d'établir, pour la détermination du caractère du travail, des normes précises et objectives, sans considération du sexe du travailleur, pour servir de base à la fixation des taux de salaire ».

²⁴⁶ Voir B. PIGUET, « L'égalité des salaires masculins et féminins », *Revue française du travail*, n°14, mai 1947, p. 419-432.

²⁴⁷ Cette loi prévoyait que les conventions collectives susceptibles d'être étendues devaient déterminer le salaire minimum professionnel de l'ouvrier ou de l'employé sans qualification, les coefficients hiérarchiques afférents aux qualifications professionnelles et diverses conditions particulières de rémunération. En particulier, elles devaient respecter le principe « à travail égal, salaire égal » pour les femmes et les jeunes.

²⁴⁸ Le principe était le suivant : le Gouvernement se chargeait de fixer un taux de salaire réglementaire pour une catégorie d'ouvriers donnée (la catégorie de référence étant le manœuvre ordinaire de l'industrie des métaux de la région parisienne) et de déterminer les règles en fonction desquelles les salaires de chacun des autres travailleurs se trouvaient déterminés, en référence aux taux précités. (Voir : Jean SAGLIO, « Les arrêtés PARODI sur les salaires : un moment de la construction de la place de l'État dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, 111, juillet-septembre 2007, p. 53-73).

²⁴⁹ André ABOUGHANEM, *art. cit.* « L'organisation et le développement des statistiques sociales en France », *Revue française du travail*, vol.6, 1951, 7/9, p. 405-436.

2°) L'institution d'un salaire social par la Sécurité sociale et les compléments sociaux du salaire direct

La création de la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 marqua une nouvelle étape en posant les bases d'un nouveau régime général de protection sociale, réunissant désormais, dans un *système unique*, les anciennes assurances sociales, d'une part, les allocations familiales et la réparation des risques professionnels qui en étaient jusque-là exclues, d'autre part. Mais, cette fois, sans faire mystère de son ambition de *couvrir* et *retenir* la majorité de la population du pays. De là sans doute une certaine ambiguïté sémantique autour de la notion de « système », que les promoteurs des Assurances sociales n'avaient pas hésité à utiliser par le passé, considérant à juste titre qu'elles formaient à elles seules une institution unique autofinancée par les cotisations (l'assurance agricole étant néanmoins abondée par l'État). Responsable du *Plan de Sécurité sociale*, Pierre LAROQUE²⁵⁰ est allé beaucoup plus loin en transposant ce principe d'unité à l'ensemble de la Sécurité sociale dans le cadre général d'une politique de plein emploi gouvernementale²⁵¹ qui ravivait, cette fois sans discrimination assumée²⁵², une politique de main-d'œuvre dont les fondements nationaux, patriotiques et impériaux, acquis à la faveur de la Grande Guerre, venaient d'être dévoyés par la collaboration d'État avec l'Allemagne nazie²⁵³.

« Pour la réalisation de ce plan, le premier effort a porté sur la définition du cadre dans lequel s'intégraient toutes les mesures tendant à assurer cette sécurité. Il a paru nécessaire d'abord de définir les institutions qui auraient à garantir la sécurité sociale. Sans doute la France est-elle un des pays où l'on a fait dans le passé les efforts les plus considérables en ce domaine. La France a été de tout temps le pays de la prévoyance libre, le pays de l'épargne, le pays de la mutualité, et les efforts volontaires des intéressés étaient parvenus à parer, partiellement, aux facteurs d'insécurité qui menacent la vie des travailleurs. D'autre part, au cours des cinquante dernières années, étaient apparues des législations tendant à réaliser certains aspects de la sécurité sociale : législation des accidents du travail, législation des assurances sociales, législation des allocations familiales, en sont les exemples les plus frappants. Mais tous ces efforts étaient demeurés dispersés, chacune de ces législations procédait de principes différents. Il n'y avait pas entre elles de coordination suffisante, il n'y avait pas de système d'ensemble ». ²⁵⁴

En clair, les assurances sociales ne devaient être qu'une partie, mais essentielle, d'une organisation *unique* articulant *toutes les législations sociales de protection contre l'insécurité, héritées du passé*²⁵⁵. La mise en place extensive de la Sécurité sociale ne signifiait donc aucunement l'absence de continuité avec le modèle antérieur des assurances sociales (de fait incluses dans le nouveau régime général, moyennant certaines innovations comme la création de l'assurance-longue maladie qui permettait une meilleure prise en charge des affections de longue durée), ni une rupture avec les législations sociales qui s'étaient développées séparément. Elle impliquait simplement, pour les services statistiques désormais rassemblés dans une Division statistique du ministère du Travail et de la Sécurité sociale (DSMTS) travaillant en lien étroit avec le nouvel Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE)²⁵⁶, un traitement *équilibré* des trois législations sociales

²⁵⁰ Nommé en octobre 1944, sur proposition du ministre du Travail Alexandre PARODI, à la tête d'une direction des assurances sociales reconstituée, qui devait élaborer pendant un an le Plan de Sécurité sociale.

²⁵¹ « Le plan français de Sécurité sociale tend aujourd'hui, parallèlement à une politique de la main-d'œuvre et à une politique des salaires qui doivent garantir aux travailleurs un emploi rémunérateur, à les aider tant à conserver leur capacité de travail qu'à leur fournir, en cas de besoin, des revenus subsidiaires ou complémentaires ». (Pierre LAROQUE, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, n° 1, avril 1946, p. 9-20).

²⁵² Vincent VIET, « Les politiques de main-d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) ? », dans V. VIET, A. CHATRIOT, O. JOIN-LAMBERT (dir.), *Les politiques du Travail (1906-2006)*, Rennes, PUR, 2006, p. 181-202.

²⁵³ Vincent VIET, « Vichy dans l'histoire des politiques françaises de la main-d'œuvre », *Travail et Emploi*, n°98, avril 2004, pp. 77-93.

²⁵⁴ Pierre LAROQUE, « Le plan français de Sécurité sociale », *art. cit.*

²⁵⁵ Profession de foi qui nuance fortement les thèses tendant à accrédiéter l'idée que la protection sociale en général, et les assurances sociales en particulier, seraient le fruit d'une construction transnationale.

²⁵⁶ Voir André ABOUGHANEM, *art. cit.*

convoquées par la Sécurité sociale, aux dépens d'une fonction exploratoire jusque-là focalisée sur le fonctionnement et les bénéficiaires des assurances sociales. Non sans une forte contradiction entre la volonté de faire de la Sécurité sociale un *système*²⁵⁷, et la nécessité gestionnaire ou comptable d'examiner *séparément* les résultats financiers des trois législations dont le mode de financement et le champ d'application – à l'exception de l'action sanitaire et sociale des caisses opérant à l'intersection des trois - étaient loin d'être identiques.

La concentration inédite des législations sociales du passé dans une même organisation, que l'on peut considérer comme la *sédimentation d'un processus alluvionnaire*, a sans conteste réorienté les investigations des services statistiques du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, en faisant ressortir l'importance des transferts sociaux après versement du salaire direct. Comme, par ailleurs, le plafond d'affiliation (modulable en fonction du nombre d'enfants), prévu par loi de 1930, avait été supprimé au 1^{er} juillet 1946, la jeune DSMTS s'est peu souciée du profil sociologique des populations bénéficiaires soumises aux différentes législations sociales : à quoi bon s'en préoccuper si la sécurité sociale devait s'étendre à l'ensemble de la population ? Son attention s'est plutôt concentrée, nonobstant d'autres enquêtes périodiques : emploi, salaires, prix, conflits du travail, comités d'entreprise, accidents du travail, productivité du travail²⁵⁸, sur l'évaluation de la part du salaire indirect relativement au salaire direct, et sur les compléments sociaux du salaire global (direct et indirect) issus de l'initiative des employeurs (y compris l'État). Il apparaissait ainsi, au début des années 1950, que la part du salaire indirect par rapport au salaire direct avait considérablement augmenté depuis 1938, où les seules charges complémentaires pesant sur les salaires versés par les employeurs étaient constituées par les assurances sociales dont le taux de cotisation était inférieur à 4% et par les cotisations d'accidents du travail (alors facultatives) dont le taux pouvait atteindre en moyenne 3 à 3,5%. En 1951, ces charges sociales, bien plus élevées, se répartissaient ainsi en pourcentage du salaire brut : Assurance maladie : 9% ; allocations familiales : 14% ; assurance obligatoire contre les risques professionnels : 3% ; congés payés : 5,5% ; services médicaux et sociaux : 1,5%. Soit un total de près de 33%, auxquels s'ajoutait une charge fiscale de l'ordre de 5%²⁵⁹.

Une enquête effectuée, en avril 1951, auprès de 20.000 établissements occupant plus de 5 salariés révèle l'importance des compléments de Sécurité sociale pour les salariés du régime général (en % du montant des salaires bruts, y compris les congés payés), et tout particulièrement des allocations familiales, en hausse depuis 1946²⁶⁰ :

²⁵⁷ Qui s'est notamment traduite par des enquêtes périodiques menées par la DSMTS sur les « compléments sociaux » en connexion avec d'autres enquêtes sur les salaires, selon deux méthodes. L'une consistait à calculer, pour le personnel étudié, le montant des sommes versées par l'employeur au titre de la Sécurité sociale ou des lois sociales L'autre, à relever dans une même opération le montant des rémunérations versées par l'employeur au cours d'une année et le montant des sommes versées au titre de la Sécurité sociale ou des lois sociales.

²⁵⁸ André ABOUGHANEM, *art. cit.*

²⁵⁹ *Ibid.*

²⁶⁰ « L'importance des compléments sociaux du salaire pour l'année 1950 », *Revue française du travail*, année 7, n°7-9, 1952, p. 49-67.

Proportion des compléments de Sécurité sociale pour les salariés du régime général

Nature des compléments	1946	1948	1950
Assurances sociales	8,42	7,98	7,89
Allocations familiales	8,97	11,58	12,61
Accidents du travail	3,67	2,70	2,64
Totaux	21,06%	22,26%	23,14%

Quant aux compléments sociaux (hors Sécurité sociale), qui représentaient pour les employeurs des charges facultatives en sus de la rémunération directe de la main-d'œuvre et, pour les travailleurs un salaire indirect, leur déclinaison périodique (enquêtes réalisées en avril 1947, avril 1949 et avril 1952) s'ordonnait autour de cinq postes : Apprentissage, formation professionnelle et promotion ouvrière ; Cantines et coopératives ; Colonies de vacances, crèches, garderies ; Logements, jardins ouvriers, sports, dépenses culturelles ; Autres charges sociales. La proportion par branche d'activité pour chaque complément social non obligatoire, du nombre de salariés occupés dans les entreprises versant ce complément social, par rapport au nombre total des salariés variait, selon les postes susnommés, entre 16 et 39%, ce qui était loin d'être négligeable²⁶¹. Si les assurés sociaux n'étaient pas égaux face aux compléments sociaux, leur salaire social (issu de la Sécurité sociale et de l'initiative privée) constituait donc, après distribution, une part très importante de leur revenu salarial, qu'il s'agisse de prestations en nature ou en espèces.

Pour autant, la *construction statistique* du salaire social, si elle contribuait à légitimer l'institution de la Sécurité sociale dont la mise en œuvre avait été (comme celle des Assurances sociales) âprement controversée, ne dispensait aucunement la DSMT de s'intéresser à l'impact de l'ordonnance du 4 octobre 1945 sur le nombre des assurés - ce qui fut fait de manière très approximative²⁶² - ni surtout aux incidences sur la distribution des revenus du nouveau plafond des cotisations, ainsi justifié par Pierre LAROQUE :

« Nous rencontrons dans le monde, à l'heure actuelle, deux conceptions de la sécurité sociale. La conception britannique, d'abord, tend à donner à tout le monde un minimum uniforme. C'est le régime du plan BEVERIDGE, comportant des cotisations comme des prestations uniformes, et ne garantissant qu'un minimum vital. Une autre conception, qui est celle de la plupart des législations américaines, tend au contraire à modeler les prestations de la sécurité sociale sur la situation des intéressés et à proportionner les prestations aux revenus perdus. La formule que nous entendons appliquer en France est intermédiaire entre ces deux formules. Nous croyons que la vérité sociale se trouve dans la formule américaine, car il n'y a pas de sécurité véritable pour les travailleurs si les prestations ne sont pas, dans une certaine mesure, proportionnées aux revenus perdus. Mais, par contre, il semble qu'il soit nécessaire de limiter la variation des prestations par un plafond. En effet, au-dessus d'un certain revenu, c'est le devoir des intéressés eux-mêmes de faire un effort volontaire de prévoyance libre²⁶³. C'est pourquoi notre système repose sur l'idée de cotisations et de prestations proportionnelles aux revenus dans la limite d'un plafond qui est aujourd'hui de 120 000 francs. Cette solution laisse un large champ aux institutions de prévoyance libre, spécialement aux organismes mutualistes ».²⁶⁴

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² Bruno VALAT, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967)*, op. cit., p. 84.

²⁶³ Les assurances sociales ont toujours depuis 1930 constitué une assurance obligatoire minimum. Elles n'excluaient nullement la possibilité pour les assurés de compléter les prestations versées par la solidarité libre (Mutualité).

²⁶⁴ Pierre LAROQUE, « Le plan français de Sécurité sociale », art. cit.. En défendant son principe, Pierre LAROQUE donnait aussi une issue honorable à la Mutualité qui avait adhéré à la Charte du travail et venait, par son opposition à la casse unique, d'être évincée de l'organisation de la Sécurité sociale au profit des syndicats.

Comprenons que les salariés dont les émoluments dépassaient cette limite n'étaient pas exonérés de cotisations à hauteur de 120 000 francs, mais que le niveau de certaines de leurs prestations (prestations en espèces pendant la période d'incapacité en cas de maladie ou d'accident du travail, rentes et pensions d'invalidité en cas d'incapacité permanente, rentes et pensions de vieillesse) était limité aux montants correspondant à ce seuil. Or, il est bien évident qu'en limitant la contribution des plus riches, le plafond contrariait la redistribution en faveur des catégories les plus défavorisées. En effet, la contribution est simplement proportionnelle pour les revenus qui lui sont inférieurs, mais elle devient dégressive dès lors qu'il s'agit de salaires supérieurs ; en bref, plus on est riche, moins on contribue²⁶⁵. Si l'existence même du plafond des cotisations pouvait donc encourager la prévoyance libre pour les catégories les plus aisées et se justifier d'un point de vue assurantiel, financier (plafonnement des prestations) et même économique (limitation des cotisations patronales dont l'augmentation pouvait renchérir le coût de la main-d'œuvre), elle n'en faisait pas moins obstacle au jeu d'une véritable *solidarité* face aux risques sociaux. Ce n'est sans doute pas un hasard si les ministres du Travail successifs²⁶⁶ ont voulu minimiser l'impact anti-distributif du plafond des cotisations - quitte à le présenter comme un instrument de « justice sociale » - en excipant du fait que son relèvement par étapes permettait d'élargir l'assiette des cotisations et de faire bénéficier de prestations plus généreuses les assujettis dont les revenus étaient jusque-là légèrement supérieurs²⁶⁷.

L'enquête menée par le service du Contrôle général de la Sécurité sociale au début des années 1950 sur « les rapports entre le salaire des assurés sociaux et le montant des prestations servies en 1951 »²⁶⁸ permet de cerner les inégalités causées par le plafond de cotisation mais tempérées par la hausse des rémunérations directes depuis 1936. S'intéressant à la relation entre le niveau du salaire (caractérisant le « niveau social » du salarié), la cotisation soumise au plafond et les prestations servies, elle fait ressortir, pour quelque 30.000 assurés sociaux ayant reçu environ 330 millions de francs, que le *montant des prestations servies était fonction du salaire de l'assuré*. Pour les tranches inférieures au plafond, la moyenne des prestations servies croissait en fait moins vite que la cotisation ; un assuré couvrait d'autant mieux un risque de son fait qu'il se rapprochait davantage du plafond. Plus le salaire était élevé et mieux il couvrait le risque qu'il apportait. « Les assurés dont le salaire horaire était élevé, percevaient des prestations dont le montant dépassait la moyenne de plus de 50% (coefficient 1,57), mais si l'on tient compte de leurs charges, le dépassement tombait au-dessous de 20% (coefficient 1,18) ». La Sécurité sociale parvenait par conséquent « à comprimer entre 1 et 1,2 le coefficient d'inégalité devant la maladie »²⁶⁹, l'écart étant de 22% entre les assurés dont le salaire était compris entre 50 et 99 francs, et ceux dont le salaire horaire dépassait 300 francs²⁷⁰. Cette compression aurait certainement été moins forte si les bas salaires n'avaient été considérablement relevés depuis 1936 au point d'entraîner, dix ans plus tard, un tassement de l'échelle des salaires autour du plafond de cotisation. Voilà qui permettait d'envisager, avec un certain retard sur la hausse des

²⁶⁵ Encore en 1979, jusqu'à hauteur du plafond, le total des cotisations s'élevait en moyenne à 43,85 % du salaire ; pour un salaire double du plafond, ce pourcentage tombait à 25,9 % et pour un salaire six fois supérieur au plafond, il n'était plus que de 14 % (Jean-Jacques DUPEYROUX, *Droit de la Sociale*, 8^e édition, Précis Dalloz, juillet 1982, p. 828). L'assurance-maladie sera déplafonnée en 1979.

²⁶⁶ Voir rapport Gilbert GRANDVAL, *Journal officiel de la République française* du 14 juin 1934, p. 2 : « Il faut observer que les augmentations de plafond se justifient non seulement par des raisons financières mais aussi par des raisons sociales ».

²⁶⁷ Ambroise CROIZAT en fut l'initiateur, qui donna, dès 1946, des instructions pour que l'allocation aux vieux travailleurs (AVTS), créée sous le régime de Vichy, fût également accordée aux salariés dont les revenus avaient dépassé, dans les années antérieures, les plafonds des assurances sociales.

²⁶⁸ *Revue française du Travail*, 1^{er} janvier 1953, p. 43-92.

²⁶⁹ Les salariés percevant un salaire trois fois supérieur (plus de 300 francs) ne touchaient donc en moyenne que 20% de prestations en plus que les salariés gagnant trois fois moins.

²⁷⁰ D'après cette enquête, ce n'était pas le travailleur à salaire bas qui supportait la charge du travailleur à salaire élevé, mais le travailleur régulier qui payait pour le travailleur intermittent. Les soins prodigués aux femmes étaient d'un prix plus élevé que ceux dispensés aux hommes.

rémunérations, son relèvement dont dépendait l'élargissement crucial de l'assiette des cotisations.

On voit ainsi pour la période 1930-1950 que la politique des bas salaires, d'abord menée avec les organisations syndicales dans le cadre des conventions collectives (1936-1938) puis dans un cadre purement étatique (1939-1950), a renforcé le pouvoir protecteur et redistributif du système des assurances sociales sous sa forme première (années 30) et dans le cadre de la Sécurité sociale à ses débuts. Au point d'amplifier nettement, surtout à travers l'assurance maladie-maternité, l'*acculturation* des Françaises et des Français à cette forme obligatoire de protection qui était au départ, compte tenu des prélèvements opérés sur des salaires très modestes, loin d'être évidente. Sans cette politique, au reste indispensable en contexte de forte inflation et faute d'un relèvement régulier des bas salaires versés par les employeurs, le fonctionnement *stricto sensu* des assurances sociales aurait certainement pénalisé, par le jeu du plafond de cotisation (déjà en vigueur dans les années 30), les salariés les plus vulnérables pourtant éligibles à leur protection : les jeunes, les femmes qui en bénéficiaient surtout en période de maternité, les personnes âgées, les salariés occasionnels et les ouvriers les moins qualifiés. Tout y conspirait : les inégalités structurelles et spatiales des salaires entre les sexes, les fluctuations chaotiques du chômage, la courbe sexuellement discriminée des salaires à l'échelle du cycle vital des individus et le reste à charge en cas de maladie. La résorption des inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, alors que la natalité redémarrait sous l'effet du *baby-boom*, a incontestablement conjuré le risque de voir se dessiner un système de protection à plusieurs vitesses qui aurait pu avoir des conséquences sanitaires désastreuses, compte tenu de la hausse significative de la mortalité infantile (70 pour mille avant la guerre et 112 pour mille en 1945) et maternelle (116,4 pour 100.000 en 1946) depuis les débuts de la guerre. La conjonction de cette politique correctrice avec la mise en œuvre extensive des assurances sociales dévoile et rétablit ainsi la continuité entre deux systèmes de protection que la légende – encore peu questionnée par l'historiographie - d'une Sécurité sociale issue des luttes ouvrières et des travaux du Conseil national de la Résistance, a longtemps masquée. Cette continuité n'aurait sans doute pas pu s'affirmer, surtout en période de très forte instabilité économique et financière (pas moins de 10 dévaluations du franc durant la période considérée), sans la concentration et l'articulation, *au sein d'un même ministère*, de prérogatives en matière de main-d'œuvre (politique de main-d'œuvre impliquant celle des salaires) et de protection sociale (système gouverné). Sans, autrement dit, une intelligence induite et pragmatique des relations entre les salaires et le fonctionnement de celle-ci.

Table-ronde : Le salaire minimum en débats, hier et aujourd'hui

Introduction, cadrage historique et problématique : **Jérôme GAUTIÉ**

Intervenants : **Gaby BONNAND** (ancien secrétaire national CFDT), **Maryse DUMAS** (ancienne secrétaire confédérale CGT), **Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE** (ancien Directeur des relations de travail)

Jérôme GAUTIÉ : Lors de la préparation de ce colloque, l'idée de faire une table-ronde autour du salaire minimum s'est imposée pour deux raisons. D'une part, cette question est essentielle dans la thématique du colloque, et elle n'est que peu ou pas abordée dans les différentes interventions – aucune ne porte spécifiquement sur elle. D'autre part ce sujet se prête particulièrement aux échanges entre monde académique et acteurs sociaux, dans la tradition des journées du CHATEFP, qui ne reposent pas seulement sur des contributions académiques mais aussi sur ces moments d'échanges avec les partenaires sociaux, les administrations et, plus largement, la société civile.

Avant de passer la parole à nos trois intervenants (je vous prie d'excuser Andrea GARNERO, économiste à l'OCDE, qu'un problème d'agenda empêche d'être parmi nous), je rappellerai ici quelques étapes essentielles de l'histoire du salaire minimum dans notre pays²⁷¹.

Plusieurs contributions et/ou discussions ont fait mention de la loi de 1950 la négociation collective qui a créé le SMIG (Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti) – qui n'est abordé que dans un des articles de cette loi rétablissant la liberté de négocier les salaires. Michel PIGENET a rappelé que c'était une conception minimaliste du salaire minimum, conçu comme un salaire plancher. Dans l'esprit du législateur, comme l'avait souligné dans son commentaire l'éminent juriste du travail Paul DURAND, le SMIG « *devait avoir pour seul objet d'éviter des cas d'exploitation individuelle* »²⁷² - le terme de *minimum minimorum* utilisé par certains. Michel PIGENET nous a aussi rappelé les fortes dissensions avec les positions syndicales et notamment avec la CGT qui voulait en faire le niveau 100 des conventions collectives – ce qui a été fermement refusé par le Gouvernement dès 1950. La crainte, du patronat comme du gouvernement, et l'effet potentiel de « spirale inflationniste » (le terme est déjà utilisé à l'époque) qu'entraînerait une indexation automatique de fait (via les coefficients dans les grilles) de l'ensemble des salaires sur le salaire minimum. Or, même sans l'institutionnalisation de l'indexation, il semble bien avoir eu une répercussion forte des premières augmentations du SMIG sur les autres salaires, comme l'a montré une étude américaine, en 1954, sans doute passée inaperçue en France²⁷³. Le SMIG a lui-même été indexé sur les prix en 1952. Mais si entre 1951 et 1955 son pouvoir d'achat augmente de 25%, il va par la suite stagner jusqu'en 1967. Or sur la même période, le salaire moyen fait plus que doubler (une part de cette augmentation étant dû cependant au changement de composition des salariés en faveur des plus qualifiés d'entre eux). L'écart s'est creusé très fortement. Concernant les inégalités, la période dite « des Trente Glorieuses » est une période de très forte augmentation des inégalités. En 1967, le niveau d'inégalités en France est supérieur à ce qu'il est aux États-Unis et au Royaume-Uni. La politique très restrictive du gouvernement en matière de salaire minimum est dû à la crainte de l'inflation, mais aussi à

²⁷¹ Pour plus de détails notamment sur la période 1951-1985, je me permets de renvoyer à : GAUTIÉ J. (2020), « Du SMIG au SMIC : les premières décennies du salaire minimum en France (de 1950 à la première moitié des années 1980) ». Annexe au *rapport du Comité d'experts sur le salaire minimum 2020* (<https://shs.hal.science/halshs-03242225>).

²⁷² Paul DURAND, « La loi du 11 février sur les conventions collectives du travail (2ème partie) », *Droit Social*, volume 13, 1950, p.155-163 (citation p.158).

²⁷³ Harry C. EASTMAN, « The Economic Effects of the French Minimum Wage Law », *American Economic Review*, volume 44, n° 3, June 1954, p.369-376.

la volonté de préserver les petites entreprises peu productives, déjà mises à mal par la modernisation à marche forcée de l'économie²⁷⁴.

En 1968, concernant le « relevé de conclusions » de Grenelle – rappelons qu'il n'y a pas eu formellement d'accord –, la première revendication des syndicats a été de demander une hausse de 35% du salaire minimum sur deux ans. Et le président du patronat de l'époque Paul HUVELIN a tout de suite dit « oui » au grand étonnement du reste de la délégation patronale - je me réfère ici à Henri WEBER dans son *Histoire du CNPF*. Le président POMPIDOU se serait penché vers son conseiller en disant : « Ils sont fous ! Il y a trois mois, ils refusaient une augmentation de 3% et là, ils lâchent 35% en rase campagne ! » HUVELIN était persuadé que la révolte sociale venait du décrochage des bas salaires par rapport au salaire moyen.

Tout cela nous mène en 1970 à la création du SMIC. Ce qui est intéressant quand on regarde les débats parlementaires, ce sont les termes utilisés, et notamment le terme repris par le rapporteur de la loi, qui appartient au parti gaulliste, de « *salaire de civilisation* » - celui-ci affirmant qu'il faut passer du SMIG au SMIC parce que « *le SMIG a échoué dans son rôle de salaire de civilisation* ». Quel sens donner à ce terme ? En termes plus contemporains, on dirait que le SMIG n'a pas joué son rôle d'instrument de cohésion sociale. La question des inégalités est au cœur de la réflexion de la réforme. Celle-ci change les modalités d'indexation qui ne sont plus seulement sur les prix mais sur les gains de pouvoir d'achat du salaire moyen ouvrier de base (l'augmentation du SMIC ne peut être inférieure à 50% des gains de pouvoir d'achat de ce dernier), et au cours des années 1970, les « coups de pouce » vont jouer un rôle important. A partir du tournant de la rigueur de 1983, les augmentations vont être plus modestes, jusqu'à la fin des années 1990.

Une date importante concerne la loi quinquennale sur l'emploi de 1993 qui instaure les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires. Le choix qui est fait est celui de continuer à augmenter le salaire minimum dans une période où les débats sur les effets négatifs de ce dernier sur l'emploi sont déjà importants, mais de le faire en déconnectant le coût du travail au salaire minimum de la progression du salaire minimum lui-même en terme brut. Cette loi ne sera pas remise en cause. Il y a eu de multiples réformes paramétriques au cours des trois dernières décennies – mais aucun gouvernement n'a remis en cause jusqu'ici l'abaissement des cotisations sociales sur les bas salaires. Au cours de cette période, il faut mentionner l'épisode du passage aux 35 heures, qui a été assez complexe du fait de la mise en place des garanties mensuelles de rémunération (GMR) pour maintenir la rémunération mensuelle des salariés au salaire minimum. Je rappelle que le salaire minimum est défini en terme horaire mais on a voulu à l'époque maintenir la rémunération mensuelle des salariés à temps plein. On a donc eu une multiplication des GMR en fonction de la date de passage aux 35 heures. Tout cela a été unifié par François FILLON en 2005-2006 par une augmentation du taux horaire du SMIC relativement importante. A partir de 2007, il n'y a plus de « coup de pouce » hormis sous François HOLLANDE. Depuis 2007, cette politique a été maintenue, et encouragée par le comité d'experts mis en place sous la présidence de Nicolas SARKOZY.

Après ce bref survol historique, il est temps de passer la parole à nos différents intervenants, pour revenir à la fois sur l'histoire et mais ouvrir aussi certains débats qui font liens avec l'actualité. Nous avons choisi de faire intervenir des « grands témoins » de l'histoire du SMIC au cours des quatre. Deux sont du monde syndical. Par ordre d'intervention, Maryse DUMAS, ancienne dirigeante de la CGT et ancien membre du Conseil économique et social et

²⁷⁴ Ainsi, Jean-Marcel JEANNENEY, Ministre des affaires sociales, avait justifié la faible augmentation du SMIG en novembre 1967 en arguant que : "Si les gouvernements successifs ont toujours reculé devant la tentation de procéder à de fortes augmentations du SMIG, c'est bien évidemment en raison du problème que pose la situation des entreprises marginales" (cité par Roland METZ, *Le SMIC : une conquête, un combat*, Paris, VO Editions, 2006, p.33).

ancienne membre de la Commission Nationale de la Négociation Collective, aujourd'hui membre de l'institut d'histoire sociale ; Gaby BONNAND, ancien secrétaire confédéral de la CFDT et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, conseiller d'État, et ancien directeur des relations du travail de 1987 à 1995.

La table ronde commencera par une déclaration liminaire de chacun puis ce sera ensuite très ouvert. Je serai là pour animer la discussion et évoquer certains thèmes qu'aurait dû aborder Andrea GARNERO qui devait parler de l'évolution du débat autour du salaire minimum chez les économistes et comment ces derniers ont joué un rôle important dans les changements de politique. En France, c'est vrai mais, peut-être encore plus à l'étranger. Ils ont été assez déterminants dans les choix d'adoption du salaire minimum au Royaume-Uni en 1997 par le gouvernement BLAIR et en Allemagne plus récemment, en 2015. A partir des années 1990, les travaux d'économistes aussi bien empiriques que théoriques ont montré que le salaire minimum n'avait pas toujours les effets négatifs sur l'emploi que l'on craignait.

Maryse DUMAS : Bonjour à toutes et tous. Je voudrais d'abord rappeler ce qu'est le salaire pour la CGT. Historiquement et encore aujourd'hui, le salaire est au cœur de la relation entre les salariés et l'employeur. Il est essentiel dans les revendications des salariés et prioritaire dans la façon dont la CGT conçoit ses propositions et revendications. Quelle que soit la période considérée, il est le premier sujet de conflit, à peine quelquefois, selon la conjoncture, concurrencé par l'emploi.

L'enjeu de la démarche syndicale est d'exprimer l'aspiration individuelle en termes de revendications collectives. Pour obtenir gain de cause, la revendication doit être portée de la manière la plus large et la plus collective possible vis-à-vis de l'employeur. Le débat entre et avec les salariés participe déjà à faire reculer l'arbitraire patronal. Il permet, en effet, de remettre du collectif, du commun là où le patronat veut imposer le gré à gré, voire la concurrence entre salariés. Pour lui l'opacité sur les salaires réellement versés aux uns et aux autres est un moyen de faire croire à chacun qu'il est mieux payé que les autres et qu'il a donc plus à perdre qu'à gagner à l'action collective. Au contraire en tant que syndicat, nous cherchons la transparence sur les feuilles de paye, afin de faire surgir l'intérêt collectif et de vérifier aussi que toutes et tous les salariés perçoivent vraiment ce à quoi ils et elles ont droit.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la bataille historique sur les minima salariaux : salaire minimum interprofessionnel et minima de branche, à partir desquels s'organisent les grilles de rémunérations et les déroulements de carrière. Le principe même d'un salaire minimum est déjà un refus du gré à gré. D'ailleurs, on voit qu'aujourd'hui en Europe, le salaire minimum est souvent récusé au nom de la concurrence libre et non faussée.

La démarche syndicale aide aussi à légitimer les revendications. Dans les entreprises, des conflits sur les salaires peuvent éclater en dehors des syndicats même si ce n'est pas le cas le plus fréquent. Il revient alors aux syndicats de démontrer aux salariés en lutte la valeur ajoutée qu'ils peuvent leur apporter pour gagner. Mais aucun conflit n'éclate, en dehors des syndicats, sur les revendications liées aux minima de branches ou au SMIC. Sur ces aspects là l'intervention syndicale est incontournable, précisément parce qu'il y a un degré de maturation de la revendication, d'arbitrage aussi par rapport aux revendications d'entreprise qui impliquent un travail d'organisation.

Ce matin, une intervention, faisant référence à la consultation et surtout au traitement des archives de la CGT, a mis en avant la complexité de cette organisation. Je comprends la remarque. Mais cette complexité résulte des prérogatives de chacun des niveaux syndicaux en matière de négociations salariales. Le SMIC est considéré comme de la compétence confédérale parce qu'il relève de la loi, qu'il est fixé au niveau national interprofessionnel, et

que les interlocuteurs de la CGT à ce sujet sont le gouvernement et les organisations professionnelles et patronales nationales. Les minima de branche et les négociations de branches sont de la compétence des fédérations. Le salaire réel, lui, relève de l'entreprise, et donc des syndicats CGT d'entreprises. Ils définissent leurs revendications propres et assument les luttes et négociations.

Jusqu'à une période relativement récente, la seule revendication exprimée au niveau confédéral était celle concernant le SMIC, avec quelques repères concernant l'évolution globale des salaires notamment en référence aux prix. C'est dans la période 35 heures, avec la mise en place des garanties mensuelles de rémunérations différenciées au lieu et place du SMIC, que la confédération CGT a élargi son apport aux grilles de rémunérations. En lien avec les fédérations, la Confédération a exprimé ses propositions en termes de grilles de rémunérations et de niveaux de rémunérations minimales par grands niveaux de diplômes ou de certifications : tel niveau de diplôme équivaut à 1,2 fois le SMIC, tel autre à 1,5 fois etc. Ces revendications engagent tant la Confédération que les Fédérations et servent de point d'appui pour les négociations à tous les niveaux. Dans une organisation dont les principes de fonctionnement relèvent du fédéralisme et de l'autonomie des organisations qui la composent, ce n'est ni simple ni évident et jamais définitivement gagné.

Comment justifier les revendications salariales ? Par l'évaluation des qualifications et compétences mises en œuvre d'une part et d'autre part par ce qui est nécessaire pour des conditions de vie décentes. La CGT n'emploie plus aujourd'hui le terme de « budget type ». Mais la volonté demeure d'évaluer les besoins pour définir les revendications salariales. Dans les entreprises, nous discutons avec les salariés pour déterminer ce qu'il leur faudrait pour vivre correctement, en tenant compte à la fois de ce que sont leurs charges concrètes et aussi en fonction de la qualification estimée, de la compétence, de l'ancienneté. A partir de là, nous arrivons à chiffrer des revendications et nous alimentons la légitimité de la revendication en démontrant notamment les moyens de la satisfaire. Nous argumentons en particulier sur le fait que les salaires ne sont pas le coût que l'on voudrait nous faire croire mais ce qui permet à la société de se développer, de manière harmonieuse au plan économique et social. Nous mettons en avant aussi la part de la valeur ajoutée qui va vers les profits ou les dividendes plutôt que vers les salaires. Par rapport aux petites entreprises, où les personnes payées au SMIC sont très nombreuses, nous mettons en avant le fait qu'une grande partie des charges de ces entreprises ne relèvent pas des salaires : inégalités entre petites et grandes entreprises quant à la fiscalité, aux taux de crédits bancaires, contenus des contrats de sous-traitance etc.

Sur le minimum vital, il me faut rappeler que la CGT est beaucoup intervenue dans sa définition. Dans la période 1944-1947, la CGT affirme qu'il faut achever victorieusement la guerre et reconstruire l'économie. Elle appelle les travailleurs à se mobiliser dans ce sens. En même temps, elle exclut que cela se fasse au détriment des revendications. Elle définit une stratégie de contournement de l'étatisation des salaires et cherche une voie pour gagner des augmentations de rémunérations alors que les salaires sont bloqués, par exemple par des reclassements ou des primes. A son congrès de 1946, elle revendique le reclassement pour certaines catégories, des taux plus élevés de revalorisation de primes, la suppression d'abattements de salaire, notamment féminins ou jeunes, une meilleure rémunération des heures supplémentaires, l'accompagnement de chaque effort de production par des primes au rendement pour tous ceux qui y participeront etc., En même temps, le congrès de 1946 réclame la fixation du salaire de base au niveau du minimum vital et l'égalité salariale entre les hommes et les femmes. Toujours à ce congrès de 1946, la CGT demande la création d'un organisme officiel chargé par le gouvernement de garantir le pouvoir d'achat des salaires vis-à-vis des prix, conditionné aussi par la stabilité de la monnaie qu'elle souhaite assurée.

En 1950, la question du « budget type » donne lieu à des affrontements très importants. La CGT évalue le minimum vital à 31 496 francs, la commission des conventions collectives le fixe à 25 166 et le Gouvernement fixe le SMIG à 17 333 soit 45% en moins par rapport à la proposition de la CGT et 32% en moins par rapport à celle de la commission. A partir de ce moment, la question du montant du SMIG devient une question primordiale dans l'activité de la Confédération. Chaque année, et même parfois plusieurs fois par an dans les périodes inflationnistes, la CGT argumente et essaye de construire des actions, notamment dans les professions particulièrement concernées pour obtenir des revalorisations du SMIG, dans un premier temps, du SMIC par la suite.

Les conditions de réévaluation du SMIC viennent d'être rappelées. J'ajoute que le patronat accepte après les grèves de 1968 ce qu'il refusait avant. Les 35% d'augmentation sont révélateurs du rapport des forces lié aux grèves. Depuis, la bataille s'est compliquée car le rapport de force s'est compliqué lui aussi. Après 1968, la CGT met en place son propre indice des prix. Il a duré jusqu'à la fin des années 1990. L'inflation ralentissant, nos moyens s'amenuisant, sa pertinence était en cause. Mais pendant des années, l'indice CGT était le point de repère pour définir les revendications d'augmentations du SMIC et plus généralement des salaires.

Le développement du chômage modifie le rapport de force global. Les arguments du patronat (CNPF puis MEDEF) percutent davantage dans le débat d'idées, et surtout vis-à-vis des pouvoirs publics. Son argument principal est celui d'un coût du travail des moins qualifiés que défavoriserait la France dans la compétition internationale. D'où son exigence à la fois de ne pas revaloriser les basses rémunérations et de les exonérer de cotisations sociales patronales. Le patronat estime que le salaire doit être fixé au prix du marché. Si l'État estime que c'est insuffisant, à lui de compenser le différentiel. C'est ainsi qu'on en arrive à cette politique de subventionnement des bas salaires. Par exemple la prime pour l'emploi (devenue depuis prime d'activité) décidée par le gouvernement JOSPIN, mais aussi d'autres mesures dites sociales qui compensent par la solidarité nationale la faiblesse des salaires au lieu de prendre le mal à la racine. La part des salaires dans les revenus globaux d'un ménage ouvrier tend à s'amoinrir. Le travail est de moins en moins reconnu par le salaire et c'est un immense problème.

Les allègements de cotisations patronales, financés par les contribuables, aboutissent à une véritable trappe à bas salaires. La solidarité nationale compense au moins en partie les difficultés de vie des personnes concernées. Le patronat l'a donc emporté sur de nombreux points. Et on n'arrive plus à sortir d'une situation d'écrasement des salaires dans la zone soumise à allègements. Ce n'est pas le SMIC qui est trop élevé mais les salaires qui sont trop bas, trop comprimés et qui ne permettent plus un véritable déroulement de carrière, au moins pour le plus grand nombre de salariés.

Aux aspects déjà décrits, s'ajoutent les conséquences des externalisations et de la sous-traitance. Beaucoup de ces entreprises sont des entreprises à bas salaires, sans perspective de promotion sociale. Si je prends l'exemple des personnels de ménage ou de logistique, la dégradation est criante. Autrefois, ces personnels appartenaient à la grande entreprise, bénéficiaient de ses actions sociales, de formation professionnelle et pouvaient prétendre à une échelle sociale à l'intérieur de l'entreprise. Le recentrage de ces entreprises sur « leur cœur de métier » a eu pour effet de renvoyer ces personnels dans des entreprises et des conventions collectives moins disantes et de les y cantonner dans de faibles rémunérations. Quand elles et ils parviennent au bout de plusieurs années à gagner un ou deux échelons au-dessus du SMIC, cela ne dure pas, car à la revalorisation suivante de celui-ci, leur gain sera annulé. Et on s'étonne du ressentiment des catégories populaires.

Enfin, les temps partiels, la précarité font émerger la notion de « travailleur pauvre » et surtout de « travailleuse pauvre ». Heureusement, il leur reste la garantie du SMIC horaire mais, en terme mensuel, cela ne tient pas la route.

La CGT ne cesse de rappeler ce qu'est le SMIC. Nous défendons cinq principes :

1) le SMIC est un salaire qui reconnaît un travail effectué. Ce n'est donc ni un revenu ni une assistance ni une allocation et cela plaide pour qu'il y ait une distinction entre le SMIC en tant que salaire et les autres types de revenus.

2) le SMIC est un salaire à la fois horaire et mensuel. La CGT a beaucoup critiqué le processus des garanties mensuelles de rémunération au moment des 35 heures comme nous avons critiqué les dates différenciées de passage aux 35 heures. Les salariés au niveau du SMIC ont largement payé la réduction de la durée du travail. La CGT s'est battue pour que les 35 heures deviennent un progrès social et nous n'avons pas de regret à ce sujet. Mais force est de constater que si une partie des salariés estime avoir gagné à la mise en place des 35 heures, une autre estime y avoir perdu. Ce sont précisément les salariés les plus fragiles dont beaucoup de femmes qui se retrouvent dans ce cas. Les 35 heures se sont alors soldées par des semaines de travail plus compliquées, par davantage de soumission à des aléas horaires décidées par les employeurs, parfois par des réductions de temps de pause, et un pouvoir d'achat réduit (notamment du fait du recours accru à l'annualisation du temps de travail, qui évite de payer des heures supplémentaires) ;

3) c'est un salaire interprofessionnel donc il doit s'appliquer à tous les salarié(e)s de toutes les branches et de toutes nationalités du moment que l'on travaille en France. Il reste des salariés en France qui échappent à une partie de ces garanties : les salariés dits « détachés ». Ils travaillent en France, mais la société qui les emploie a son siège ailleurs. Le niveau des cotisations sociales et de la protection sociale est alors déterminé par les règles en vigueur dans le pays du siège de la société. Il est moins-disant dans la quasi-totalité des cas.

4) Le SMIC est un salaire minimum, c'est donc un plancher à partir duquel on doit construire les grilles. Puisque le droit du travail en France ne prévoit pas de grille au plan interprofessionnel, il faut veiller à ce qu'aucun minima de branche ne soit inférieur au SMIC. Le niveau du SMIC doit être suffisant pour une vie normale et digne. A l'international, les syndicats emploient le terme de « décent », c'est la même idée.

5) C'est un salaire de croissance donc il doit permettre aux salariés de bénéficier du développement économique et c'est pour cela que nous demandons le maintien de la double indexation. Le lien entre le SMIC et le niveau des besoins doit être régulièrement réévalué. Il doit rester indexé. C'est aujourd'hui le seul salaire à l'être encore, avec une double indexation sur les prix d'une part, et (partiellement) sur le « salaire horaire de base ouvrier-employé (SHBOE) », d'autre part. Cette notion a été substituée à celle de « salaire horaire de base ouvrier » sous la présidence de Nicolas SARKOZY pour moins augmenter le SMIC.

Lorsqu'on a un salaire en bas de l'échelle, on n'a pas la même structure de consommation que si on perçoit deux ou trois fois le SMIC. Quand on a juste le SMIC pour vivre, et quelque fois moins, ce que l'on appelle les dépenses incompressibles (logement, énergie, assurances, communications) pèsent d'autant plus que c'est ce qui augmente le plus. La CGT travaille sur le « reste à vivre » (ce qui reste une fois que l'on a payé l'incompressible) et comment il évolue. A partir de là, on essaye de nourrir des revendications vis-à-vis du Gouvernement, du patronat bien sûr mais aussi des salariés pour qu'ils se sentent légitimes à revendiquer. Ils ne doivent pas avoir honte de revendiquer car la honte conduit à masquer bien des réalités.

La CGT revendique régulièrement des « coups de pouce » au SMIC. Revendication d'autant plus légitime que même avec l'indexation, le salaire minimum augmente après la hausse des prix. Le coup de pouce est une décision politique. C'est pour « dépolitiser » l'augmentation

du SMIC que le Gouvernement a décidé de s'en remettre à un comité d'experts, manœuvre immédiatement dénoncée par la CGT qui ne lâche pas ses exigences tant vis à vis du patronat que du gouvernement. Je vous remercie de m'avoir écoutée.

Gaby BONNAND : Cela va être difficile de synthétiser en quelques minutes le positionnement de la CFDT sur le salaire minimum et la politique salariale. Je dirais que cette question du SMIG et du SMIC renvoie à une autre question ; celle de l'articulation entre la loi et la négociation collective. Je vais repartir de l'Histoire y compris ancienne. Dans la CFTC, c'était déjà une question très forte considérant que les salaires étaient un moyen à la fois de vivre décemment et de réduire les inégalités. Les questions de genres et de statuts étaient déjà abordées à cette période.

J'aborderai quatre points. D'abord le rôle du salaire minimum pour la CFDT dans son histoire. En deuxième point j'aborderai la question des références pour fixer ce salaire. Il y a eu des débats au sein de la CFDT et je trouve intéressant de les mentionner. Le troisième point portera sur l'articulation entre salaire minimum fixé par l'État et négociation collective. Et, quatrième point, l'évolution du rôle du SMIC dans la politique de l'emploi et les politiques publiques avec le positionnement de la CFDT sur ces questions-là.

Pour la CFDT, le salaire minimum joue un rôle important de garantie sociale. On retrouve des éléments dans l'analyse de la minorité « Reconstruction » au sein de la CFTC (avant la scission de 1964). Comment est-ce que le salaire doit être un moteur pour l'économie qui permet aux plus défavorisés de bénéficier de pouvoir d'achat pour participer au développement économique ? La CFTC, après la guerre, a revendiqué un salaire minimum.

Quand le SMIG a été institué, la CFTC a constaté rapidement qu'il ne répondait pas à l'exigence de faire bénéficier aux travailleurs les plus défavorisés d'un pouvoir d'achat et qu'il ne réduisait pas les inégalités. Dans le rapport d'activité du congrès de 1967, la CFDT évoque un écart de 40 à 50 % entre le SMIG et la moyenne des salaires. Cette question a alimenté beaucoup les débats au sein de l'organisation et généré une revendication forte auprès du Gouvernement pour qu'il missionne la commission supérieure des conventions collectives pour qu'elle travaille sur d'autres éléments afin que le SMIG intègre l'évolution des prix et tienne compte de la progression du revenu national, qu'il tienne compte des progrès de la productivité, qu'il tienne compte de l'évolution des besoins des travailleurs dans une société en pleine évolution. Le SMIG ne doit pas être une simple référence aux prix mais doit tenir compte de tout cela.

Quand 1968 arrive, la CFDT (depuis sa création en 1964) revendique – avec la CGT - une forte augmentation du SMIC et la création de la section syndicale, ce qui n'est pas anodin, pour faire de l'entreprise le lieu de la négociation sur les salaires. Ce lien entre loi et négociation apparaît déjà dans le positionnement CFDT.

Cette revendication va aboutir, suite à la mobilisation de 1968, à la création du SMIC en 1970, auquel la CFDT avait donné trois objectifs : garantir aux travailleurs un minimum de ressources, être un moteur de l'économie, jouer un rôle actif dans la réduction des inégalités et dans l'éventail des salaires et des revenus.

Pour la CFDT, le SMIC doit être intégré dans une politique salariale. Il se crée progressivement à la CFDT, une doctrine concernant les salaires qui intègre la question du SMIC.

Ensuite, il y a des débats sur comment fixer ce minimum. Maryse a rappelé qu'en 1970 la CGT fixe un salaire et, en 1972, la CGT et la CFDT se mettent d'accord pour revendiquer un

SMIC à hauteur de 1000 Francs. Ceci correspondait au niveau du salaire minimum si son évolution avait suivi l'augmentation moyenne des salaires depuis 1950 plutôt que l'indice des prix. La CFDT va revenir à l'indice des prix mais va abandonner très rapidement, en 1973, la référence à l'indice des prix étant complexe et ne reflétant pas une réalité vécue par les travailleurs. Cependant l'indice sur l'évolution moyenne des salaires est contesté au sein de la CFDT car c'est faire reposer cette référence sur une politique qu'on ne maîtrise pas – celle du patronat. En prenant la moyenne des évolutions du salaire, on a une référence qui s'appuie plutôt sur les résultats d'une politique patronale et non pas sur les besoins des salariés. La CFDT développe alors l'idée d'un « budget type » qu'elle appelle « un minimum pour vivre » composé de huit postes essentiels pour les travailleurs (habitat, loyer, transport, habillement, biens d'équipement, loisirs, entretien, consommation). C'est simple et compréhensible. Beaucoup plus que les indices ! Dans la pratique, ce n'est pas si simple ! Qu'est-ce que ce « budget type » ? Est-ce notre SMIC revendiqué ? Est-ce un outil pour alimenter les politiques de négociation ? Il y a débat dans l'organisation entre des branches, comme la métallurgie qui a des salaires qui ne sont pas comparables à ceux pratiqués dans l'habillement par exemple. Revendiquer un SMIC élevé revient dans certaines branches à écraser la grille hiérarchique.

J'en arrive à mon troisième point qui est la relation entre salaire minimum fixé par l'État et la négociation. Je pense que cette relation est très importante. Dans les années 1970, la CFDT considère que la politique du SMIC doit être intégrée dans une politique globale des salaires car mettre l'accent uniquement sur les bas salaires amène à un écrasement de la hiérarchie. Cela risque de ne pas toucher tous les salaires. D'où l'importance de lier les revendications en direction de l'État concernant la politique du SMIC au renforcement de la négociation. D'où, pour la CFDT l'importance de la création de la section syndicale d'entreprise (SSE).

Dans les années 1970, après l'obtention de la création de la SSE, en 1968, la revendication CFDT est l'obligation de négocier. Les lois AUROUX seront une première réponse à cette revendication avec la loi sur la Négociation Obligatoire Annuelle (NAO). Il y aura aussi la possibilité pour les institutions du personnel de faire appel à des conseils pour préparer ces négociations salariales. La CFDT développe des revendications qui vont lui permettre « d'armer » ses équipes syndicales pour de véritables négociations dans les entreprises et dans les branches.

Le constat d'un développement des politiques sur les bas salaires qui écrase la hiérarchie, s'inscrit dans le cadre de la politique promue par la CFDT à l'époque (années 1970), qui fixe la hiérarchie des salaires de 1 à 6 et, pour les revenus, de 1 à 10 – au-dessus de 10, la fiscalité devant jouer « plein pot », car tout ne peut se jouer par la négociation. On voit bien qu'il y a une articulation entre loi et négociation ; des dispositifs publics qui doivent permettre à la fois d'augmenter les bas salaires et une hiérarchie qui n'aille pas au-delà de 1 à 10.

Dans cette période, il y a des innovations conceptuelles intéressantes. Je travaillais à l'époque dans la métallurgie et la Fédération CFDT de la métallurgie avait introduit une conception de l'augmentation du salaire en deux éléments. Il y avait un « salaire de progrès », dont l'augmentation, en montant, devait être égale pour tout le monde et qui donc ne devait pas être en pourcentage, et un « salaire de fonction ». Celui-ci rémunère la fonction professionnelle, les compétences, les connaissances, les diplômes et cela donne des outils pour négocier les classifications qui doivent être intégrées dans une seule grille allant du manœuvre à l'ingénieur avec une valeur du point qui varie en pourcentage. Ces deux éléments se développent dans la métallurgie. C'est plus difficile dans d'autres secteurs. Les négociations étant compliquées, le « salaire de progrès », si les négos sur les classifications ne suivent pas, risque d'écraser la hiérarchie. Les lois AUROUX, avec le développement de

la négociation, vont lancer des dynamiques de révision des grilles salariales et de classification.

J'en viens à mon quatrième point qui concerne l'évolution du rôle du SMIC. A partir de la fin des années 80/début des années 90, on a eu une politique publique qui a brouillé les cartes. Le SMIC n'est plus seulement le « salaire minimum » mais il est devenu une référence pour la politique de l'emploi : pour le RMI, pour les exonérations de charge... – ce qui a eu comme conséquence de concentrer des salariés au niveau du SMIC et de produire une certaine « déqualification » dans les entreprises. La CFDT a travaillé sur cette question à partir du début des années 2000. Elle en a sorti un rapport sur « le coût du travail » qui montre comment les politiques d'exonérations, et plus généralement les politiques visant à faire baisser le coût du travail, ont eu des effets néfastes sur les qualifications dans les entreprises et explique pour partie pourquoi la France a du mal à se situer dans le haut de gamme de la production. Cela participe au mouvement de désindustrialisation de la France. Le message envoyé par la puissance publique aux entreprises, en utilisant le SMIC de cette façon est de prioriser les bas salaires. Les entreprises n'investissent pas dans la formation de leurs salariés les moins qualifiés. Elles perdent de la compétence pour affronter le marché.

La CFDT, toujours dans l'idée de lier loi et négociation, développe une action qui vise à augmenter les qualifications. Un certain nombre d'accords vont dans ce sens-là, comme ceux sur la formation professionnelle, qui, même s'il y a des avancées faibles, ont permis de créer un certain nombre de dispositifs (comme le DIF ou l'entretien professionnel). Plus important est l'accord national interprofessionnel de 2008 sur « la modernisation du marché du travail ». Il est un élément qui participe à la sécurisation des parcours professionnels, en ce sens qu'il crée de nouveaux moyens et dispositifs permettant aux salariés de sécuriser leur parcours professionnel dans un monde du travail qui évolue.

La CFDT ne revendique pas à chaque fois un « coup de pouce » au SMIC mais considère qu'il faut retrouver une dynamisation de la négociation collective ; ce qui a fait naître à la CFDT la revendication, toujours portée aujourd'hui, de la conditionnalité des aides. Les subventions aux entreprises sur les bas salaires, qui se concrétisent par des exonérations, doivent être conditionnées. La première expérience concrète de conditionnalité a été celle des 35 heures dans le cadre de la loi ROBIEN et de la première loi AUBRY (la seconde a créé les difficultés dont on a déjà parlé).

La CFDT a développé l'idée de conditionner les aides à des objectifs de politiques publiques ; ce peut être l'emploi ou la politique conventionnelle. Aujourd'hui, 147 branches sur 171 ont des minima en dessous du SMIC ! Il y a de quoi relancer la politique conventionnelle ! A condition que les aides publiques puissent venir en aide à ces objectifs mais aussi à la qualification des salariés. On sait aujourd'hui que les exonérations de charges ont été des « trappes à bas salaires et à pauvreté » ; elles sont économiquement inefficaces pour positionner les entreprises sur des marchés qui demandent de la qualification. On peut donner aux exonérations des objectifs politiques qui sont autre chose que l'emploi.

Enfin, dans cette période et je l'ai vécu, où il y avait un chômage de masse, il y a eu une confusion entre le travail et l'emploi. Les politiques d'exonération de charge ont été au service d'une politique de l'emploi. Le travail est un impensé des politiques publiques. La question de la politique salariale ne peut être absente de cette logique de la revalorisation de la place du travail et des qualifications.

Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE : Je pense que ce que vous attendez de moi est un témoignage sur l'opération « Bas et moyen salaires » que j'ai conduite en tant que directeur

des relations du travail entre 1990 et 1995. C'est une opération intéressante parce qu'elle est sans précédent dans l'administration du travail.

Elle a une origine totalement politique. A l'époque, Jean-Pierre SOISSON avait beaucoup porté et théorisé le concept de « modernisation négociée » qui est assez beau, assez proche des idées de Michel ROCARD et de certaines idées de la CFDT. On fait progresser la société par la négociation collective et non par des lois imposées d'en haut et cette négociation collective doit être au service d'une amélioration de la condition des salariés. Ce concept a été porté par François MITTERAND, qui a reçu le président du patronat et Marc BLONDEL (FO) à l'Elysée, et lancé officiellement lors d'une commission nationale de la négociation collective (CNNC) présidée par Michel ROCARD, Premier ministre ; ce qui n'était jamais arrivé et n'est plus arrivé depuis ! Après la CNNC du 8 juin 1990, il y a une réunion plus technique le 26 juin où nous avons préparé un relevé de conclusions qui explique bien cette opération. La base est la « modernisation négociée », qui a trois objectifs : assurer à tous les salariés une garantie de rémunération dont le niveau soit supérieur au SMIC, offrir à tous salariés une perspective de déroulement de carrière qui valorise la qualification acquise par l'expérience ou la formation, assurer l'adaptation des classifications. C'était une opération très ambitieuse. Nous étions dans une situation qui a été décrite par les précédents intervenants où dans certaines branches, un ouvrier non qualifié entrait au SMIC (c'est la loi) et 20 ans plus tard, quand il quittait l'entreprise, il était toujours au SMIC parce que la grille hiérarchique n'était pas supérieure au SMIC.

Je voudrais évoquer un souvenir personnel – après tout, c'est un colloque organisé par le comité d'histoire du ministère du travail. Quand j'ai lancé cette opération, j'ai été beaucoup aidé par Jean LAVERGNE. C'était un ancien inspecteur du travail qui a fait une carrière brillantissime puisqu'il a longtemps été directeur régional d'Ile de France puis conseiller social de Jacques DELORS quand il était ministre de l'Economie de Pierre MAUROY et qui a terminé conseiller social du Président de la République. Il est venu me voir dans mon bureau en me disant que c'était une opération très politique sur laquelle je serais jugé. « Faites très attention ! Mettez en place un dispositif de suivi très performant ! » J'ai suivi son conseil : une « task force » avec les bureaux de la DRT concernés (salaires et négociation collective), la Délégation à l'emploi, la délégation à la formation professionnelle (qui apportait des crédits pour les qualifications). Ensuite, mes collaborateurs tenaient un « tableau des branches » qui était comme un tableau de bord et l'on voyait quand elles étaient dans le rouge ou quand elles en sortaient. Après, nous intervenions. Un premier niveau était la réception par le directeur. Je recevais le président de la branche et je lui « passais un savon » en disant que le Président de la République était furieux, que le Premier ministre ne décollerait pas, que la branche n'avait pas bougé depuis six mois et ce n'était pas normal ! Cela pouvait avoir des effets. Nous avons une arme beaucoup plus puissante et plus « technique » si je puis dire ; quand une branche était vraiment récalcitrante, nous la faisons passer en commission mixte paritaire présidée par un inspecteur du travail. Je dois dire pour avoir passé huit ans dans ce ministère que, si les inspecteurs du travail ne font pas toujours l'unanimité, c'est une fonction dans laquelle ils sont excellents. Ils sont volontaires. Ce sont des négociateurs-nés et ils ont la confiance des deux parties.

Avec le recul du temps, il est intéressant de constater que c'est un exemple du tripartisme à la française. En France, la modernisation sociale a été fondée sur le tripartisme. Il y a eu un excellent article de Jean-Pierre SOISSON, en fait écrit par mon ancien chef de bureau Bernard KRYNEN (chef du bureau de la négociation collective) qui avait fait la théorie du tripartisme. En France, selon ma très modeste expérience des relations sociales, pour qu'il se passe quelque chose, il faut que les trois parties se mettent autour de la table. Un autre très bon exemple, c'est l'article L1. L'État donne une impulsion en envoyant un document

d'orientation, les partenaires sociaux négocient et les conclusions sont reprises dans la loi. L'opération « Bas et moyens salaires » en est un des exemples les plus poussés.

Le dernier point que je voudrais évoquer, c'est la permanence de cette politique. Elle a été lancée en 1990. Nous y sommes encore, trente ans après ! M. BONNAND vient de rappeler que 147 branches sont encore en-dessous du SMIC. Si vous regardez les textes récents qui ont été adoptés, c'est comme si nous étions encore en 1990 ! Je prends un premier exemple : la loi sur le pouvoir d'achat du 16 août 2022 a incité les branches à mettre leurs grilles de salaires à jour de la valeur du SMIC en réduisant de trois mois à 45 jours le délai d'engagement des négociations sur les salaires lorsque le salaire minimum conventionnel des salariés sans qualification est inférieur au SMIC. Surtout, il est prévu une sanction des branches défaillantes. La faiblesse du nombre d'accords garantissant des minima conventionnels au moins au niveau du SMIC est devenu un élément caractérisant la faiblesse de l'activité conventionnelle d'une branche. Cela permet de lancer la fusion autoritaire de la branche défaillante avec une autre branche. C'est quand même énorme ! Le législateur a imposé un délai maximum de deux mois pour examiner les avenants salariaux. Vous voyez que l'on prend encore aujourd'hui des mesures au service de cette politique.

Le problème de cette politique et ce qui était un peu décourageant quand on s'en occupait tous les jours, c'est que c'est le mythe de Sisyphe ! On court pour revaloriser les salaires minima puis, là-dessus, arrive une hausse du SMIC mais je crois que c'est inévitable pour deux raisons. La première, personnellement je le pense et beaucoup d'économistes le disent, est que le niveau des salaires directs (ce que perçoit le salarié) en France est trop faible par rapport à nos partenaires. On a besoin d'une politique d'une SMIC qui garantit aux salariés un minimum de salaire. De l'autre côté, il y a cet objectif majeur d'offrir un déroulement de carrière aux salariés. Il me semble que la seule façon de résoudre cette équation insoluble est de refondre les classifications. Là, il y a une vraie rénovation de la structure des classifications et on peut assurer pour une certaine durée des minima supérieur au SMIC.

Jérôme GAUTIE : Je remercie beaucoup les intervenants pour leurs présentations très éclairantes, et vous propose de passer à la discussion avec la salle.

Michèle TALLARD : Pour rebondir sur ce que disait M. DUTHELLET de LAMOTHE, ce qui est frappant, c'est que, malgré la plus grande rigueur des conditions que vous venez d'évoquer par rapport aux négociations, le bilan global est tout aussi problématique qu'en 1990. Aujourd'hui, nous n'avons qu'une vingtaine de branches au-dessus du SMIC. On peut s'interroger. Malgré un plus grand encadrement, la situation ne s'est pas améliorée. Inciter à négocier ne veut pas dire négocier ! La menace de la fusion, chacun sait que cela n'arrive pas du jour au lendemain. Certaines branches ont la capacité de résister à cette fusion. Je crois que cela interroge sur les moyens d'actions de l'État.

Jérôme PÉLISSE : Je souhaiterais que Jérôme [GAUTIE] nous rappelle la part des salariés entre 1 et 1,1 SMIG et à quel moment cela a été perçu par les uns et les autres comme un problème. En 1968, on ne savait pas si HUVELIN était « fou » ou bien renseigné. Est-ce qu'il savait que les 1,5% des salariés au SMIC était pour l'essentiel des femmes dans le textile et que, donc, lâcher 35% ne ferait pas de mal à la branche du CNPF dont il venait ?

Jérôme GAUTIE : Effectivement on estime qu'en 1968 seuls environ 1,5% des salariés étaient au SMIG. Cependant, une hausse de 35% de ce dernier n'était pas sans risque pour le patronat, bien au-delà du textile ou des entreprises « marginales » - peu productives et à faibles salaires – à cause des effets de diffusion potentiels aux salaires supérieurs au SMIG. Les syndicats, mais aussi, dans une certaine mesure, les patrons eux-mêmes (pour des raisons de motivation des salariés) refusait un écrasement de la hiérarchie salariale (cf.

aujourd'hui aussi les débats autour de la « smicardisation »). Pour les cadres de la CGT notamment, la hausse du salaire minimum ne devait pas entraîner une baisse du salaire relatif des cadres.

Jacques FREYSSINET : Le tripartisme « à la française » est spécial. Il n'est jamais explicitement organisé institutionnellement. La question du salaire minimum est révélatrice de la conception que les syndicats ont de leurs rapports avec l'État. Historiquement, on peut dire grossièrement que dans tous les pays où les syndicats étaient puissants, ils ont été hostiles au salaire minimum. La thèse étant que c'était aux salariés, avec leurs syndicats, de négocier le salaire et cela servait à légitimer les syndicats puisqu'il fallait que les salariés voient que c'était grâce aux syndicats que le salaire progressait. En Europe occidentale, en Scandinavie, les syndicats étaient hostiles jusqu'aux années 1990 au recours à l'État pour fixer les salaires et que c'était une intervention qui ne se justifiait que pour les catégories non couvertes par le syndicalisme. C'est le cas au Royaume-Uni où ce sont dans les branches non couvertes par les conventions collectives que le salaire minimum a été introduit. En Allemagne, c'est quand est arrivée une immigration massive non syndiquée que les syndicats ont changé de point de vue. La défense du salaire minimum par les syndicats n'est pas une évidence. Cela dépend de la relation entre l'État et le mouvement syndical et, de ce point de vue, c'est encore une exception française...sur le point de se généraliser !

Vincent VIET : Supposons que le problème de Sisyphe soit résolu, et qu'il y ait une remise à plat de toutes les grilles, ne pourrait-on pas concevoir, mais c'est une question « naïve », une indexation des grilles sur le SMIC ?

Maryse DUMAS : Très rapidement, sur la question de l'intervention de l'État, oui, il y a une exception française à laquelle se rajoute qu'à la Libération, il y avait un encadrement des salaires et des prix. On en est sorti au travers du salaire minimum et avec le maintien de l'intervention de l'État. Mon interprétation, je ne suis pas historienne, est que le SMIC a découlé de cette situation.

Je crois que si on commençait par revenir sur les allègements de cotisations sociales patronales, on y gagnerait beaucoup en matière d'évolution globale des salaires. En 1968, le SMIG concernait très peu de personnes, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Edouard BALLADUR, avec la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, est le premier à instaurer ces allègements de cotisation et, à partir de là, on voit très bien que les salaires commencent à se tasser dans les niveaux où il y a la possibilité pour les employeurs de bénéficier d'allègements. C'est un système incroyable ! Par exemple, dans une entreprise où les salariés sont payés 1,6 fois le SMIC, si le SMIC augmente, l'employeur ne dépense pas un centime de plus. Il paye les salaires au même niveau. Par contre il va bénéficier d'une augmentation des allègements puisque ceux-ci sont indexés sur le SMIC. Le ministère du travail peut dire ce qu'il veut pour rehausser les minima de branches etc. ; tant qu'existe ce mécanisme qui incite aux bas salaires, le tassement se poursuivra.

Sur le « mythe de Sisyphe », à propos des minima de branches, et l'idée que, quand le SMIC augmente, il faut recommencer les négociations, c'est aussi parce qu'il y a trop peu d'écart entre les différents échelons. Au hasard, si, aujourd'hui, vous avez une branche où vous avez cinq niveaux qui sont inférieurs au SMIC, demain le SMIC augmente et vous passez à six ou sept ! Ou bien, situation inverse, vous avez trois ou quatre niveaux qui sont justes au niveau du SMIC, la prochaine hausse les fait passer en dessous. Mais dans des branches où les minima seraient très au-delà du SMIC, ils ne seraient pas rattrapés du fait de son augmentation. Il faut sans doute revoir les classifications dans leur ensemble, mais le faire en incluant la révision des politiques étatiques.

Sur la fusion des branches, il y a longtemps que la CGT estime qu'il y a trop de branches avec trop peu de salariés dans chacune. Elles perdent de leur légitimité et sont souvent des outils au service des grands donneurs d'ordres de la branche. En créant une branche à son service, ils définissent la réglementation sociale à l'intérieur de la branche. Ce n'est pas du tout comme ça qu'il faut concevoir les branches ! Encore une fois, il faut une volonté politique, car cela ne viendra pas du patronat. On touche aussi au fait que ce sont les employeurs qui décident de la configuration des branches, c'est sans doute un principe à revoir. Cela peut venir d'un rapport de force global que je ne vois pas venir pour l'instant ou d'une intervention de l'État. L'État a des leviers puissants mais il ne donne pas le sentiment de vouloir les utiliser.

Gaby BONNAND : Sur le tripartisme « à la française », il y a un élément déterminant, ce qui ne veut pas dire que c'est une fatalité, c'est la manière dont le syndicalisme s'est construit en France et sa reconnaissance qui vient beaucoup plus tardivement (1884) qu'ailleurs. Le syndicalisme se construit donc dans l'affrontement politique. La vision majoritaire du camp républicain à la fin du XIX^e siècle est que l'intérêt général n'est pas conçu comme la suite d'une négociation. Par définition, « l'intérêt général » est détenu par l'État et les corps intermédiaires ne sont que des « corporatistes » dont il faut éviter qu'ils nuisent. Je caricature un peu mais on a cette conception des corps intermédiaires dans notre pays de la part du politique ; ce qui n'aide pas à transformer notre paritarisme. Cela ne veut pas dire que du côté de nos organisations il n'y ait pas méfiance envers le politique. Il me semble que l'on souffre dans notre pays de la non-reconnaissance d'intérêts contradictoires. A la CFDT, Edmond MAIRE parlait de « conflits des logiques ». Il y a une logique de l'emploi ; il y a une logique du travail ; il y a une logique économique ; il y a une logique sociale.... Les décisions qu'il faut prendre pour qu'elles soient durables pour les travailleurs en matière de salaires doivent être dans une dynamique économique qui permette que cela dure. Les intérêts des salariés doivent être confrontés avec d'autres intérêts. Je ne dis pas que toutes les aides doivent être absolument conditionnées. Je comprends que l'on puisse être en concurrence avec d'autres pays et qu'il faille peut-être jouer avec le salaire net.

Mais il faut se poser aussi des questions sur la partie socialisée du salaire ou repenser notre protection sociale. Je ne dis pas de la baisser. Le tripartisme ne pourra avoir lieu que s'il y a acceptation des différentes logiques et acceptation du compromis qui puisse nous aider à trouver des solutions.

« Conditionner les aides » ne veut pas dire pénaliser les entreprises ! Cela veut dire que les politiques publiques doivent susciter des dynamiques qui favorisent la recherche de convergences entre les acteurs pour trouver le positionnement d'une entreprise sur un marché économique mondial tout en prenant en compte les intérêts des salariés et des travailleurs. Je crois que ce qui nous difficultés dans le rapport loi/négociation et donc lien entre paritarisme et tripartisme tiennent à des questions culturelles, marquées par une conception de l'État très centralisée et par essence détenteur de l'intérêt général.

Pour rejoindre l'actualité, je dirais que le politique aujourd'hui ne me rassure pas sur nos capacités à trouver du tripartisme. Quand on conceptualise une démocratie sans corps intermédiaire, on discrédite l'idée qu'il puisse y avoir un jour un tripartisme.

Je ne serais pas favorable à une indexation automatique des salaires, car je crois à la négociation de branche mais aussi en entreprise. Devant la diversité des situations que l'on a aujourd'hui, la multiplicité des situations dans le travail - on ne sait pas quels métiers seront présents dans dix ou quinze ans.

On a besoin à la fois de cadrage et de souplesse pour préparer à la fois les entreprises et les salariés. Cela nécessite un équilibre entre la loi, la négociation de branches et la négociation

d'entreprises. C'est tout un mécanisme ! Je suis d'accord avec Jacques FREYSSINET : il faut inventer un tripartisme ! Je n'engage pas la CFDT en disant cela. Je ne suis plus en responsabilité. Je crois que les choses pourront avancer si l'on a une autre approche des corps intermédiaires dans notre pays.

Olivier DUTHELLET de LAMOTHE : Je voudrais juste dire un mot sur votre idée qui serait d'indexer les salaires minima sur le SMIC. Elle semble logique mais ne me paraît pas du tout réalisable. Les économistes seraient horrifiés par cette idée parce que l'indexation sur le SMIC de tous les salaires minima déclencherait un rouleau compresseur d'inflation auquel, je crois, l'économie française ne résisterait pas. Je rappelle que, depuis 1958, toute indexation est interdite par la loi. La seule indexation qui ait survécu un moment est l'indexation des salaires sur les prix et Jacques DELORS l'a supprimé en 1983. Malheureusement, je ne crois pas que ce soit une solution réaliste.

Jérôme GAUTIE : Juste en complément, sur la comparaison internationale dont on a peu parlé, j'irais dans le même sens que Jacques FREYSSINET. On peut ici évoquer l'actualité, et notamment la directive européenne adoptée très récemment²⁷⁵. On en a très peu parlé en France car on pense être déjà « dans les clous ». Ce qui est très intéressant est de voir quelles ont été les réactions à cette directive dans les autres pays européens. Pour la première fois, elle parle du salaire minimum et essaye d'imposer un cadre. Les pays nordiques ont été « vent debout », à commencer par les partenaires sociaux (y compris donc les syndicats). Un des premiers pays où ce débat a eu lieu sont les États-Unis. Samuel GOMPERS, qui fut pendant presque quarante ans, président de l'*American Federation of Labor*, de 1886 à sa mort en 1924, était opposé à l'instauration d'un salaire minimum. Le premier argument, était que si l'État intervient, les syndicats ne servent plus à rien. Son deuxième argument, selon sa formulation, était qu'un salaire minimum se transformerait rapidement en salaire maximum – i.e. le salaire minimum légal deviendrait un point de référence pour l'ensemble des entreprises (car la négociation aux États-Unis se fait au niveau des entreprises et non des branches) y compris pour les entreprises en capacité d'accorder un salaire supérieur. Pour lui, les syndicats devaient lutter dans chaque entreprise pour obtenir le maximum de ce que pouvait accorder celle-ci. ROOSEVELT, quand il a introduit le salaire minimum en 1938 (*Fair Labor Standard Act*), a eu du mal et a dû négocier avec beaucoup d'acteurs et notamment avec les syndicats. Il a dû garantir qu'il continuerait à y avoir des négociations dans les entreprises. La CIO (*Congress of Industrial Organizations*), créée plus récemment, était plus favorable mais l'AFL restait réticente.

Sur la politique consistant à compléter le salaire minimum par des allocations, qui viennent en complément d'un salaire qui serait trop faible (une forme « d'impôt négatif »), c'est un enjeu très fort. Toujours en comparaison internationale, c'est intéressant de voir que le débat est à front renversé ici encore entre la France, qui promeut aujourd'hui cette politique, et certains pays Anglo-saxons, où elle est critiquée, voire remise en cause. Au Royaume-Uni, le gouvernement conservateur en 2016 a décidé d'augmenter très fortement le salaire minimum justement pour réduire les dépenses publiques d'impôts négatifs. L'idée est que c'est aux employeurs de payer des salaires décents et non plus à l'État de prendre en charge le différentiel entre le salaire et le niveau de vie que la société estime décent. Ce débat est aussi très présent aux États-Unis où les promoteurs d'un salaire minimum à 15\$ mettent en cause le coût pour les finances publiques des politiques des entreprises qui fixent des salaires très faibles – permises par un salaire minimum fédéral très bas - que l'État est obligé de compléter (via l'*Earned Income Tax Credit*) pour limiter la pauvreté laborieuse. Des

²⁷⁵ DIRECTIVE (UE) 2022/2041 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relative à des salaires minimaux adéquats dans l'Union européenne

estimations de combien coûtent au contribuable les bas salaires chez McDonald's ont par exemple été publiées.

Il est intéressant de rappeler aussi qu'aux États-Unis, l'opposition à l'introduction d'un salaire minimum a longtemps été portée par la Cour Suprême. Les premiers salaires minimums avaient été introduits par certains États à partir de 1912, mais seulement pour les femmes qui n'avaient pas le droit de vote ni la majorité civile. A partir du moment où elles les ont obtenus, les Cours suprêmes étatiques ont cassé toutes les lois sur le salaire minimum au nom de la liberté contractuelle qui est garantie par la Constitution.

Avec ce même argument, la Cour suprême fédérale s'est d'abord opposée aux premières tentatives d'introduire le salaire minimum par ROOSEVELT. Fin politique, ce dernier a menacé de réformer la Cour suprême qui a changé sa doctrine en 1937 arguant que l'intervention de l'État par un salaire minimum pouvait se justifier parce que si les employeurs accordent des salaires trop bas, l'État, *in fine*, sera toujours obligé d'intervenir pour compléter ces salaires. Il y a donc un motif « d'ordre public social », si on se réfère à la terminologie française. Ce motif peut l'emporter sur la liberté contractuelle. Cette question des compléments de salaire est très importante dans les pays anglo-saxons. En France, à contrecourant des évolutions récentes au Royaume-Uni, mais dans un contexte différent, le Comité d'experts sur le SMIC affirme que ce n'est pas au salaire minimum d'assurer un niveau de vie décent, mais à la redistribution, et prône l'usage de dispositifs de type prime d'activité.

Un autre point abordé par les autres intervenants est le lien entre le salaire minimum et la négociation collective. C'est un argument central chez les opposants au salaire minimum. Il y a eu des travaux d'économistes sur ce point, dénonçant le cercle vicieux en France entre mauvaises relations sociales et interventionnisme étatique²⁷⁶ : l'État, par ses interventions via le droit du travail en général et en particulier, dans le domaine des salaires, via le salaire minimum, évincerait la négociation collective entre les partenaires sociaux, entretenant la méfiance voire l'hostilité réciproque, qui elle-même renforcerait l'interventionnisme étatique.

Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE : Je suis très surpris de l'existence d'une directive européenne sur les salaires minima dont vous avez parlé. Je me suis occupé beaucoup d'affaires communautaires. J'ai présidé le groupe de travail qui a mis au point la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. S'il y a un point qui était clair dans le droit communautaire, c'est que l'Union européenne n'avait aucune compétence sur les salaires ! Je ne sais pas comment ils ont réussi à contourner l'obstacle mais c'est assez surprenant.

Jérôme GAUTIE : La directive prend bien soin de rappeler qu'elle ne prétend pas interférer directement avec la détermination des salaires, et encore moins empiéter sur les prérogatives des partenaires sociaux²⁷⁷. C'est un message aux pays nordiques qui ont menacé de faire des recours en rappelant que ce n'est pas de la compétence européenne. La directive affirme

²⁷⁶ Voir notamment Philippe AGHION, Yann ALGAN et Pierre CAHUC « La société civile et l'État. L'interaction entre la coopération et la réglementation du salaire minimum », *Revue Française d'Économie*, 2010, n°3, p.39-78.

²⁷⁷ Ceci est rappelé avec détail dans le point (19), qui mérite d'être cité dans son intégralité : « Conformément à l'article 153, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la présente directive ne vise ni à harmoniser le niveau des salaires minimaux dans l'ensemble de l'Union, ni à établir un mécanisme uniforme de fixation des salaires minimaux. Elle n'interfère pas avec la liberté des États membres de fixer des salaires minimaux légaux ou de promouvoir l'accès à la protection offerte par des salaires minimaux prévue par des conventions collectives, conformément au droit national, aux pratiques nationales et aux spécificités de chaque État membre et dans le plein respect des compétences nationales et du droit des partenaires sociaux à conclure des conventions. La présente directive n'impose pas et ne saurait être interprétée comme imposant aux États membres dans lesquels la formation des salaires est assurée exclusivement par voie de conventions collectives de mettre en place un salaire minimum légal ou de déclarer les conventions collectives d'application générale. En outre, la présente directive n'établit pas le niveau de rémunération, qui relève du droit des partenaires sociaux à conclure des conventions à l'échelon national et de la compétence des États membres en la matière ».

qu'elle ne veut pas imposer de salaire minimum mais juste des normes de références pour favoriser la négociation sur les bas salaires (« *des valeurs de référence communément utilisées au niveau international, telles que le ratio entre le salaire minimum brut et 60 % du salaire médian brut, et le ratio entre le salaire minimum brut et 50 % du salaire moyen brut, qui ne sont actuellement pas atteints par tous les États membres, ou le ratio entre le salaire minimum net et 50 ou 60 % du salaire moyen net* », point 29 de la directive ». Elle affirme que cela n'aurait aucun impact sur les pays scandinaves ! Cela n'a pas empêché le Danemark notamment d'introduire un recours au début de l'année 2023, arguant du fait que la directive introduit des dispositions « *qui affectent directement la détermination du niveau des salaires dans les États membres et le droit d'association qui, en vertu de l'article 153, paragraphe 5, TFUE (Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne) échappent à la compétence du législateur de l'UE* »²⁷⁸.

Pour finir, puisque l'on est dans la comparaison internationale, on a parlé du « comité d'experts », ce qui est très frappant quand on regarde la détermination du salaire minimum en Allemagne, au Royaume-Uni et en France, c'est que les modalités sont très différentes. En Allemagne, il y a une commission composée de représentants de partenaires sociaux (qui, seuls, ont droit de vote). Des experts économiques (un pour les syndicats, un pour le patronat) siègent dans cette commission mais ils n'ont pas droit de vote et ne sont là que pour être consultés. L'État peut cependant intervenir dans la détermination du niveau du salaire minimum – il l'a fait, notamment en imposant un salaire minimum de 12€ à l'arrivée du chancelier SCHOLZ – mais la gestion « normale » des augmentations revient aux partenaires sociaux. Au Royaume-Uni, siègent dans la *Low Pay Commission* des personnalités qualifiées au titre de leur passé syndical ou patronal, ainsi que des experts économiques. Cette Commission a jusqu'ici très bien fonctionné, parce qu'il y a eu un très important travail pour arriver à des compromis. Les recommandations de cette commission ont été plutôt bien suivies par les gouvernements. La politique du salaire minimum est très bien considérée par l'ensemble du spectre politique britannique. En France, on a simplement un « comité d'experts », qui auditionne pour la forme les représentants des syndicats et du patronat, dont les contributions sont reproduites en annexe du rapport.

Maryse DUMAS : Le comité d'experts a-t-il émis un seul avis différencié ?

Jérôme GAUTIE : Non.

Gaby BONNAND : Cela participe de ce que je disais tout à l'heure ; d'un État qui se croit Tout-Puissant. Avec tout le respect que je dois aux experts, mais, quand on a un comité d'experts nommés par le Gouvernement, ce n'est pas un corps intermédiaire indépendant ! Ce n'est pas faire injure aux experts, on en a besoin, mais, à un moment, cela participe de cette conception d'un État qui ne fait pas confiance aux partenaires sociaux. C'est un ADN de l'État en France.

Jérôme GAUTIE : Nous arrivons au terme de cette table-ronde. Je tiens à remercier chaleureusement les intervenants, mais aussi l'ensemble des participants.

²⁷⁸ Journal Officiel de l'Union Européenne, 20/03/2023, C 104/18, FR.

La politique « bas et moyens salaires » de 1990-1992, moment privilégié des rapports de l'État à la régulation conventionnelle des salaires

Michèle TALLARD (IRISSO, IRES)

Catherine VINCENT (IRES)

Les interventions de l'État sur le niveau des salaires ont souvent pris des formes directes de réglementations strictes : fixation par voie législative d'un salaire minimum, blocage des salaires comme entre 1939 et 1950 puis durant quatre mois en 1982, par exemples. À côté de ces politiques dirigistes, l'État a déployé d'autres manières de peser sur la formation des salaires en cherchant à influencer leur détermination par la négociation collective. Après le retour de la liberté conventionnelle en 1950 et avec le poids dominant pris par la régulation de branche dans les décennies suivantes, l'État a régulièrement choisi d'inciter, plus ou moins fermement, les acteurs sociaux à négocier : l'introduction en 1982 d'une obligation de négocier sur les salaires – salaires effectifs en entreprise, salaires minimaux et grilles de classification dans les branches – en est un exemple type. Le constat récurrent du retard pris par les minima salariaux de branche sur le niveau du SMIC est aussi à l'origine de tentatives des pouvoirs publics d'inciter à la revalorisation de ces minima. La politique dite « bas et moyens salaires » (BMS) déployée par le ministère du Travail de 1990 à 1992, et qui s'est poursuivie à bas bruit pendant les décennie 1990-2000, est à ce titre emblématique. C'est aussi une politique originale à la fois par ses objectifs et dans sa méthode, qui éclaire l'attention constante et toujours actuelle portée par les pouvoirs publics à la fois au coût du travail et à la question des bas salaires.

Lorsqu'elle est lancée par le gouvernement au premier semestre 1990, son objectif politique est de faire profiter les salariés peu ou pas qualifiés de l'embellie économique de la fin des années 1980 tout en ne compromettant pas, selon le gouvernement, la reprise des créations d'emploi par des augmentations trop fortes du SMIC. Le choix se porte donc sur une incitation ferme à la négociation branche par branche de la revalorisation des minima salariaux, à l'instar de la politique de désindexation des salaires menée dans la première moitié de cette décennie. L'objectif est ambitieux car la politique BMS s'attache, au-delà de la revalorisation des minima, à une rénovation des grilles de classification et à la construction de déroulements de carrières, voulant ainsi donner corps à la nouvelle orientation du ministre du Travail déclinée sous un vocable : la « modernisation négociée ».

L'originalité de cette politique réside également dans sa méthode qui allie logique volontariste et démarche incitative, en partie déjà expérimentée entre 1983 et 1987 lors de l'opération de généralisation de la couverture conventionnelle menée par la Direction des relations du travail (DRT) du ministère du Travail. La méthode reposait sur une forte mobilisation de l'administration du Travail ainsi que sur l'appui de la Commission nationale de la négociation collective (CNNC) afin de faire entrer les organisations syndicales et patronales dans une dynamique de négociation. En 1990, la méthode mise en œuvre est néanmoins plus ambitieuse, sa particularité étant la création d'un groupe de suivi regroupant les services internes de la DRT concernés mais aussi d'autres directions du ministère : la Délégation à la formation professionnelle (DFP) et la Délégation à l'emploi (DE). Ces deux directions ont la main sur les dispositifs d'accompagnement des mutations professionnelles, dont certains sont mis en place dès le milieu des années 1980.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur le contexte économique et social dans lequel cette politique d'intervention sur les bas salaires a émergé, puis nous analyserons la chronologie qui a donné naissance à ce dispositif original piloté par le ministère du Travail mais qui engage les partenaires sociaux. Enfin, nous détaillerons les outils mis en œuvre par

l'administration en faisant ressortir leurs spécificités. Cette dernière partie se penche également sur les résultats de la politique BMS dans la première moitié des années 1990 et aborde la façon dont les interlocuteurs sociaux s'en sont emparés.

Encadré méthodologique

Cet article s'appuie à la fois sur le dépouillement d'archives et documents et sur des entretiens. Nous avons consulté les archives de la DRT relatives à l'opération BMS et celles de la CNNC détenues aux Archives nationales sur la période 1988-1995. Concernant les organisations syndicales, nous avons travaillé sur celles qui étaient les plus engagées dans l'opération :

- Pour la CFDT : archives des années 1990-1992 (principalement les fonds KASPAR et MASSON), ainsi que la presse de la confédération ;
- Pour FO : un certain nombre de documents communiqués par le service documentation confédéral et FO Hebdo pour les années allant de 1988 à 1992.
- Pour la CGT : presse confédérale de l'année 1989.

Par ailleurs, nous avons réalisé, au cours du premier semestre 2023, une série d'entretiens avec les principaux acteurs en poste au sein de la DRT sur la période :

- Le Directeur des relations de travail ;
- Le chef du bureau NC1²⁷⁹ ;
- Le responsable de la section « aide à la négociation » de NC1 (plusieurs entretiens) ;
- La cheffe du bureau NC3 ;
- La responsable de la section « salaires » de NC2/3 et membre du groupe de suivi.

I. UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL FAVORABLE À L'ÉMERGENCE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

Lorsqu'en mai 1988 Michel ROCARD devient Premier ministre, la situation économique et financière est bonne, notamment grâce aux efforts consentis par les salariés du fait des politiques de rigueur menées par la gauche depuis 1983 et poursuivies par la droite à partir de 1986 : monnaie solide, inflation contenue et gestion équilibrée des finances publiques. Le Premier ministre va aussi bénéficier d'une embellie de la conjoncture économique significative en 1988 et 1989 : reprise forte de la croissance et baisse constante du chômage. Il ne dispose cependant pas d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale et devra jusqu'à son départ en mai 1991 chercher des soutiens auprès des députés centristes, plus rarement auprès des communistes. Quoi qu'il en soit, avec un gouvernement ROCARD ouvert au centre droit, il n'est pas envisagé d'imposer directement une répartition plus favorable aux salariés, particulièrement au moyen d'une augmentation forte du SMIC, même après une décennie de modération salariale. Cependant, face à la montée des revendications salariales, la nécessité d'un acte politique plus social s'impose au sein du gouvernement à partir de fin 1989.

²⁷⁹ En 1990 et 1991, la sous-direction de la négociation collective comportait 3 bureaux : NC1, conventions collective et conflits collectifs du travail ; NC2, revenus salariaux et durée du travail ; NC3, participation financière des salariés. A la suite d'une restructuration intervenue au cours de l'année 1991, le bureau NC1 reste à l'identique tandis que les fonctions couvertes par les bureaux NC2 et NC3 évoluent : durée du travail pour NC2 ; salaires et participation financière pour NC3.

I.1. Une décennie de modération salariale (les années 1980)

Après la transformation du SMIG en SMIC en 1970, l'indexation légale de ce dernier sur la moitié de la progression du salaire moyen et, surtout, les nombreux coups de pouce gouvernementaux ont abouti, dans la première moitié des années 1970, à une hausse du pouvoir d'achat du salaire minimum bien supérieure à celle du salaire ouvrier (GAUTIÉ, 2019). L'instrument du SMIC sert de politique de revalorisation des bas salaires. La tendance se ralentit vers la fin des années 1970 avec la montée des difficultés économiques et s'inverse après le tournant de la rigueur de 1982-1983. La priorité est désormais à la lutte contre l'inflation et, progressivement, contre le chômage. Dans les années 1980, les hausses du salaire minimum sont celles strictement prévues par la loi²⁸⁰ et le SMIC évolue autour du salaire médian (CONCIALDI, 2020). Dans le même temps, l'évolution des salaires est contrainte par la politique de désindexation par rapport au prix et la part de la rémunération des salariés dans la valeur ajoutée décroche.

1.1.1. La politique de désindexation des salaires : une intervention « branche par branche » réussie

Dans les années 1950, l'indexation du SMIG sur la hausse des prix, répercutée ensuite sur l'augmentation de l'ensemble des grilles salariales conventionnelles, avait conduit à une augmentation plus générale des salaires. Les interlocuteurs sociaux de branche s'étaient, en effet, alignés sur le modèle du SMIG et de nombreuses conventions collectives comportaient une clause d'indexation sur les prix. Certes, cela ne touchait pas tous les travailleurs puisque cette « échelle mobile » des salaires excluait le plus souvent les petites entreprises qui n'étaient pas liées par ces conventions. Une ordonnance du 30 décembre 1958 a brusquement mis fin à cette pratique²⁸¹. Toutefois, pour répondre aux revendications syndicales pressantes, à partir de la fin des années 1960, « la pratique de l'indexation est réapparue peu à peu, de manière indirecte tout d'abord, sous la forme des clauses de renégociation et, à partir de 1970, très ouvertement » (LYON-CAEN, 1973, p.30). L'indexation informelle, fondée sur l'évolution passée, était ainsi très répandue jusqu'en 1983.

En 1982, pour faire face à la spéculation contre le franc et remédier au retour d'une inflation à deux chiffres frôlant les 14 %, la loi du 31 juillet 1982 instaure le blocage des prix et des salaires du 1^{er} juin au 31 octobre 1982. A la suite de quoi, le gouvernement décide de mettre un terme aux mécanismes d'indexation des rémunérations du secteur privé²⁸². En termes de résultats macro-économiques, cette politique est une réussite. On assiste à une baisse rapide de l'inflation – qui était de plus de 13% en 1981 et passe à 9,6% en 1983 puis 2,7% en 1986. Le glissement annuel du taux de salaire, qui avoisinait 18% au début de 1982, décroît rapidement pour se stabiliser autour de 7% à partir de 1984 et passer en-dessous de 4% en 1986 (RALLE & TOUJAS-BERNATE, 1990). Du point de vue social, les résultats sont toutefois très négatifs. La rupture de 1983 permet une décroissance rapide de l'augmentation du taux de salaire horaire sur toute la décennie 1980 qui aboutit à une baisse significative de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

1.1.2. L'émergence de la question des inégalités et la montée des conflits salariaux

A partir de l'automne 1988 et durant tout le premier semestre 1989, du fait de l'embellie économique, on assiste à une montée des grèves revendiquant des augmentations salariales. L'ampleur du mouvement est particulièrement forte dans la fonction publique où

²⁸⁰ A l'exception de la forte revalorisation du SMIC octroyée en 1981 lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'union de la gauche : 10%, soit deux fois plus que la hausse minimale légale.

²⁸¹ L'ordonnance disposait que « dans les nouvelles dispositions statutaires ou conventionnelles (...), sont interdites toutes clauses prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum interprofessionnel garanti, sur le niveau général des prix et des salaires ».

²⁸² Menée sous la houlette du ministère des Finances, alors occupé par Jacques DELORS, cette désindexation a pris la forme d'une ferme incitation à la renégociation branche par branche des accords prévoyant une telle indexation, dont la méthode a pu inspirer, par des canaux informels, l'action menée par la DRT lors de l'opération BMS (entretien avec le DRT).

la constitution de « coordinations » relayées par les syndicats marque la détermination des grévistes²⁸³. Fin 1988, face aux risques de contagion dans l'ensemble du secteur public, le ministre de la Fonction publique accepte une revalorisation de l'ensemble des salaires des fonctionnaires, sans pour autant revenir à leur indexation sur la hausse des prix (accord DURAFOUR de novembre 1988). La rigueur reste la règle également pour les recommandations salariales formulées pour 1989 en direction du secteur nationalisé.

On assiste à une nouvelle montée des mécontentements à l'été et l'automne 1989. Comme l'année précédente, le mouvement concerne surtout la fonction publique avec la longue grève des fonctionnaires des impôts et celle des gendarmes. Ces conflits aboutissent à la signature par cinq des fédérations syndicales de fonctionnaires (CFDT, FEN, CFE-CGC, CFTC et autonomes de la FGAF) du protocole DURAFOUR de février 1990 qui rénove les grilles de salaires des fonctionnaires sur 7 ans et qui leur octroie une prime de croissance annuelle. Mais, les conflits salariaux gagnent aussi le secteur privé comme celui de Peugeot où un accord salarial est conclu après un mois de grève ou encore aux chantiers navals de Saint-Nazaire. Pour les organisations syndicales, qui affirment la nécessité d'un rééquilibrage des fruits de la croissance en faveur des salariés²⁸⁴, il faut « faire sauter le verrou de la rigueur »²⁸⁵. De nombreuses voix, notamment au sein du parti socialiste, plaident également pour un partage plus égal de la croissance²⁸⁶.

Un rapport officiel du CERC (Centre d'études des revenus et des coûts) publié en novembre 1989 met en lumière l'aggravation des inégalités de revenus et l'écart croissant, à l'avantage des premiers, entre les revenus du capital et ceux du travail au cours des 10 dernières années. La presse parle de déficit social de la politique gouvernementale. La question des bas salaires et des inégalités est désormais sur la place publique. Les organisations syndicales exigent un relèvement significatif du SMIC pour garantir durablement son pouvoir d'achat. Face au patronat, elles font campagne pour l'ouverture de négociations salariales d'ampleur afin de remédier à l'écrasement des hiérarchies ouvrières²⁸⁷.

Le gouvernement est à la recherche d'une thérapeutique efficace, mais qui tienne compte d'un environnement économique en évolution. L'idée de la nécessité de baisser le coût du travail avait fait son chemin au cours des années 1980, comme le rappelle Jérôme GAUTIER : « les élites administratives et de nombreux politiques se rallièrent progressivement à l'idée que le niveau du SMIC posait un problème pour l'emploi » (2019, p. 46). Cette position est confortée au début des années 1990 par les travaux d'économistes et des études de l'OCDE. Ainsi, le gouvernement ROCARD n'envisage pas d'augmentation généralisée du SMIC comme l'affirme le ministre du Travail dès juin 1988 : « Aussi faut-il se garder, sans aucun doute, de toute mesure de caractère général qui risquerait de compromettre le redressement de notre économie et sa compétitivité. [...] C'est au niveau des branches et des entreprises, et compte tenu de la situation économique de chacune d'entre elles, que le

²⁸³ L'exemple emblématique est le mouvement social des infirmières, piloté par une coordination, qui s'étend sur le dernier trimestre 1988 (KERGOAT, 1992).

²⁸⁴ Dans sa conférence de presse de rentrée (7 septembre 1989), Jean KASPAR, alors numéro 1 de la CFDT, affirme la nécessité d'« une autre répartition sociale pour permettre l'amélioration de la situation de l'emploi, le recul de la précarité, la remise en cause des inégalités et la définition de politiques salariales assurant le maintien et la progression du pouvoir d'achat » (Archives CFDT).

²⁸⁵ FO Hebdo, n°2005, 20 septembre 1989.

²⁸⁶ Une proposition de loi sur la revalorisation des bas salaires est alors en préparation au sein du groupe socialiste de l'Assemblée nationale.

²⁸⁷ Pour la CGT, par exemple, outre une très forte revalorisation du SMIC, il faut « poser les problèmes de la revalorisation des salaires bien sûr, mais aussi de la grille des salaires, des minimums de la grille, de la reconnaissance des qualifications, de l'ancienneté et de leurs répercussions dans la grille des salaires » (Editorial de Louis VIANNET, secrétaire confédéral de la CGT, *La Vie ouvrière*, n°2359, 13-19 novembre 1989).

problème des salaires doit être abordé. La détermination des salaires a toujours été de la responsabilité des partenaires sociaux. »²⁸⁸

I.2. Une politique qui s'inscrit dans « la modernisation négociée »

La politique de « modernisation négociée » lancée par le ministre du travail Jean-Pierre SOISSON fin 1988 se veut justement une politique incitative de l'État pour encourager la négociation à tous les niveaux. Dès septembre 1988, il la synthétisait ainsi dans une tribune parue dans le journal *Le Monde* et intitulée « pour une modernisation négociée »²⁸⁹ : « L'histoire des relations sociales procède en France d'un tripartisme de fait. L'action de l'État s'est toujours conjuguée avec celle des organisations patronales et syndicales. » Cependant, « la puissance publique reste comptable de l'efficacité du système de négociation. Au-delà de son pré carré, qui en fait le garant du statut minimum des salariés, l'État remplit aussi une mission d'impulsion du dialogue social. En effet, il ne suffit pas de laisser le système de négociation porté par sa propre dynamique pour qu'il réponde correctement aux nécessités économiques et sociales. L'exemple de la généralisation de la couverture conventionnelle, dont trois millions de salariés ont bénéficié depuis 1981, me paraît à cet égard riche d'enseignements : cette extension n'aurait pu être conduite sans l'intervention résolue de l'État aux côtés des partenaires sociaux. » Cette politique volontariste, qui s'est déployée essentiellement de 1983 à 1987, avait permis de diminuer de moitié dès 1985 le nombre de salariés dépourvus de convention collective et de le faire passer à 1 million au tournant des années 1990. La CNNC était associée à cette politique – et plus particulièrement la sous-commission conventions et accords à laquelle était rendue compte régulièrement de l'avancée des résultats. Un réseau d'inspecteurs du travail qui présidaient les commissions mixtes paritaires (CMP), créées dans le but de faciliter la négociation des nouvelles conventions collectives, a tenu un rôle important dans le déploiement de cette politique dans la mesure où ces présidents jouaient essentiellement un rôle de pédagogue de la négociation collective auprès d'acteurs dépourvus d'expériences en la matière et de promoteurs d'un modèle quasi standardisé de convention collective (TALLARD, 1990).

Dans un contexte marqué par les difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail et par les difficultés posées par l'adaptation des qualifications des salariés aux profondes mutations technologiques et organisationnelles en cours, les pouvoirs publics se tournent d'abord, dès le milieu des années 1980, vers des dispositifs de réorientation de la formation professionnelle et lance en 1987, une mission chargée de réfléchir à l'adaptation aux nouvelles technologies. Si la politique contractuelle de formation²⁹⁰ vise dans un premier temps à dynamiser les dépenses de formation des entreprises, les propositions du rapport RIBOUD sur les nouvelles technologies invitent à « faire évoluer au bon moment et en permanence, le travail des hommes en même temps qu'on fait évoluer l'outil »²⁹¹.

Pourtant, cette politique de modernisation négociée, inspirée en partie des propositions de ce rapport, trouve peu de concrétisation hormis dans de très grandes entreprises. Selon le bilan du ministère du Travail, environ un millier d'entreprises se sont formellement engagées dans une démarche de modernisation négociée, principalement dans l'industrie. Les branches qui révisent leurs classifications ou font naître des filières qualifiantes sont également peu nombreuses et en général peu avancées dans le processus. De même, les transformations dans l'appréhension de la formation tournées vers une plus grande

²⁸⁸ Intervention du ministre du Travail, CNNC du 17 juillet 1988 (Archives nationales).

²⁸⁹ *Le Monde*, 13 septembre 1988.

²⁹⁰ La politique contractuelle de formation est alors essentiellement constituée par les engagements de développement de la formation (EDDF) par lesquels l'État apporte une contribution aux entreprises qui s'engagent à construire une politique de formation répondant à un certain nombre de critères propres à assurer l'adaptation des qualifications afin d'éviter l'aggravation des difficultés d'emploi.

²⁹¹ *Le Monde*, 12 novembre 1987.

individualisation ainsi que l'émergence de certifications de branche, apparues dans les négociations interprofessionnelles dans la décennie 1980 et le tournant des années 1990, sont aussi peu prises en compte dans les négociations de branche alors qu'elles pourraient servir d'appui aux déroulements de carrières.

Il faut donc, pour les pouvoirs publics, en se plaçant dans le sillage méthodologique de la politique de généralisation de la couverture conventionnelle, redonner tout son sens à la négociation de branche afin qu'elle puisse jouer un rôle essentiel pour répondre aux enjeux économiques et sociaux centraux dans la modernisation de l'économie. Alors que la politique contractuelle de formation est réorientée vers la branche avec notamment la mise en place des contrats d'études prévisionnelles (CEP)²⁹², il s'agit de conforter le rôle de médiateurs de l'action publique joué par les branches (BROCHIER, LECOUTRE, 2000) et d'entraîner les négociateurs de branche derrière le projet de modernisation négociée. Deux thèmes de négociations s'imposent dans cette réorientation vers la branche, la prévention des problèmes d'emploi et la révision des grilles de classification.

Dans le même temps, la question des salaires minima conventionnels inférieurs au SMIC est un problème ancien soulevé par les organisations syndicales, particulièrement à partir de la reprise économique. Régulièrement saisi de ce problème en CNNC, le ministre du Travail répondait en insistant sur la nécessité « de mettre fin à la situation inacceptable que représentent des grilles de classification dont les trois quart des postes ouvriers et employés sont inférieurs ou à peine égal au SMIC »²⁹³. La solution apparaît donc celle de l'amélioration du pouvoir d'achat par la relance de la régulation salariale de branche combinée à une modernisation/dynamisation des grilles de classification, donnant ainsi un contenu concret à la politique de modernisation négociée, ce qui permet aussi d'éviter une trop forte augmentation du SMIC, vue comme problématique pour le maintien d'une croissance retrouvée en cette fin de la décennie 1980.

II. L'ÉMERGENCE DE LA POLITIQUE DES « BAS ET MOYENS SALAIRES »

Au premier semestre de 1990, s'ouvre une séquence politique où il n'est pas aisé de déterminer l'influence de chacun. La chronologie montre en tous cas des responsables politiques du plus haut niveau à la recherche d'un acte social fort. Cette volonté trouve son application dans un dispositif original, impulsé par l'administration du travail et qui mobilise les organisations patronales et syndicales.

II.1. Les politiques recherchent un acte social fort

Le premier fait public sur le sujet semble être la rencontre, le 10 avril 1990, à l'initiative du premier, entre le Président de la République et le président du CNPF (François PERIGOT). François MITTERRAND l'informe qu'il souhaite l'ouverture rapide de négociations sur les bas salaires entre les partenaires sociaux. Lors de la réception donnée le 10 mai 1990 pour l'anniversaire de son élection, il réitère son souhait et le président du CNPF accepte le principe d'encourager les branches à aller dans ce sens. Le président de la République rencontre, le 11 mai 1990, le secrétaire général de Force Ouvrière (Marc BLONDEL), sans doute parce qu'à l'époque les salaires sont une de ses préoccupations principales²⁹⁴. Selon

²⁹² A partir de 1988, se développe la conclusion des EDDF avec les branches professionnelles et se mettent en place les contrats d'études prévisionnelles (CEP) qui deviendront Contrats d'études prospectifs, par lesquels l'État apporte son concours au financement d'études visant à aider les acteurs de branches à anticiper les transformations à venir des formes de mises en relation de la formation et de l'emploi.

²⁹³ Intervention du ministre du Travail, CNNC du 27 juin 1989 (Archives nationales).

²⁹⁴ L'organisation se présente elle-même dans sa presse comme « le syndicat du bas de la fiche de paye ».

Marc BLONDEL, « le Président a marqué son intérêt pour une relance des négociation de salaires afin que l'amélioration de la situation économique ait une traduction sociale »²⁹⁵. Enfin, la séquence politique trouve sa conclusion dans le discours du Président MITTERRAND en clôture des assises des missions locales pour l'emploi le 29 mai 1990 à Auxerre : « il y a la démarche contractuelle à laquelle j'ai fait appel dans un document publié il y a maintenant quelques semaines, au mois de mai. Je demandais que, compte tenu de l'amélioration de l'économie française, fussent engagées au plus tôt des négociations dans chaque branche, entre partenaires sociaux, sur les bas et moyens salaires, que des initiatives fussent prises dans ce sens, que les conventions collectives fussent ouvertes davantage aux petits et moyens salariés pour tracer des perspectives de promotion au fur et à mesure que progressaient leur expérience et leur connaissance professionnelle. » On voit se dessiner les contours de ce qui va être la politique « bas et moyens salaires ».

II.2. Un acte politique singulier qui engage les interlocuteurs sociaux

Alors que se construit l'implication des acteurs politiques, une démarche de lancement de la politique s'élabore dans l'administration au cours du premier trimestre 1990. A la demande du cabinet du ministre du Travail d'une action fermement incitative en direction des branches professionnelles afin qu'elles engagent une revalorisation des minima conventionnels inférieurs au SMIC, une note de la DRT propose un dispositif répondant à la question des bas salaires, présenté comme « une des facettes » de l'enjeu de modernisation »²⁹⁶ et très proche de celui finalement adopté par le gouvernement. La note insiste sur le fait que cette politique doit être « clairement affichée comme une priorité par le Ministre. » Ce sera en fait directement le Premier ministre qui va endosser cette responsabilité.

A la sous-commission salaire de la CNNC est présenté le 28 mars 1990 un document établi par le bureau revenus salariaux et durée du travail (NC2) de la DRT et le Service études et statistiques (SES) intitulé : « bilan de la négociation salariale de branche en 1989 et situation des salaires minima par rapport au SMIC ». Sur les 164 branches analysées, 134 ont au moins un niveau de salaire minimum hiérarchique inférieur au SMIC. Ce chiffre va être largement repris par la presse nationale et syndicale.

Le choix est fait de lancer l'opération avec l'appui de la CNNC. Fait unique, le Premier ministre demande une réunion exceptionnelle de cette instance qui se tient le 8 juin 1990. L'objectif est d'impulser une concertation avec les organisations patronales et syndicales sur la relance de la négociation de branche afin d'assurer aux salariés les moins rémunérés une progression de carrière liant étroitement formation et rémunération et une meilleure adaptation des classifications pour tous les salariés. Lors de cette réunion, le Premier ministre rappelle que la question posée est celle de l'articulation entre le SMIC et la relance de la négociation de branche car « une forte hausse du SMIC serait contre-productive en termes d'emploi, provoquerait un nouveau tassement des hiérarchies des salaires et rendrait inaccessible la négociation sur les classifications »²⁹⁷. La solution réside dans une relance de la négociation salariale. En contrepartie, le gouvernement s'engage sur une évolution du SMIC limitée au taux de salaire horaire ouvrier. Il faut noter que cet engagement constitue un coup de pouce par rapport aux obligations légales à même de satisfaire les organisations syndicales, mais représente une augmentation faible, identique à celles octroyées en 1988 et 1989, donc à même de motiver les organisations patronales alors que l'on est dans une période d'expansion. L'engagement va jusqu'en 1992, période couverte par l'opération et qui n'est possible que si « chacun prend ses responsabilités. » Le Premier ministre attend donc un accord des partenaires sociaux pour le 26 juin, date de la CNNC ordinaire, « sur les voies

²⁹⁵ FO Hebdo, n°2036, 16 mai 1990.

²⁹⁶ Note DRT (Archives nationales).

²⁹⁷ Intervention du Premier ministre, Michel ROCARD, CNNC du 8 juin 1990 (Archives nationales).

et les moyens d'une relance de la négociation de branche » avec un relevé de conclusion prévoyant : un calendrier ; l'engagement immédiat des négociations et leur terme avant le 31/12/1992 ; des réunions périodiques d'évaluation ; les moyens évitant que la situation ne se reproduise ; les moyens d'expertise des pouvoirs publics mis en appui des négociations.

Malgré une augmentation du salaire minimum inférieure à leurs demandes, les organisations syndicales acceptent de s'inscrire dans le cadre proposé par l'État. Cependant, sans résultat rapide dans les branches, elles préviennent qu'elles exigeront une nouvelle augmentation du SMIC. Seule la CGT continue de faire du relèvement significatif du SMIC un préalable : « Porter les minima conventionnels au niveau du SMIC relève de la mise en conformité avec la loi et ne saurait être un objet de négociation. Cela ne peut, en aucun cas, dispenser le Gouvernement de sa responsabilité quant au relèvement du SMIC »²⁹⁸.

Les organisations patronales ne sont pas hostiles à des négociations salariales branche par branche, au cas par cas. Le représentant du CNPF souligne que « le problème des salaires ne peut être réglé qu'au niveau des branches professionnelles et que le SMIC, qui doit retrouver son caractère de garantie de ressources, ne doit pas être un élément de politique de bas salaires ». Pour cette organisation, les négociations sur les classifications doivent se mener dans la durée et seule la formation professionnelle peut assurer un déroulement de carrière aux moins qualifiés. En conclusion, « le CNPF prend acte de la démarche originale qui est proposée par Monsieur le Premier ministre mais qui demande réflexion. Elle nécessite d'être analysée avec soin et d'être soumise aux professions et aux instances du CNPF avant toute décision ».

Lors de la réunion suivante de la CNNC le 26 juin 1990, cette fois présidée par le ministre du Travail, ce dernier confirme que la garantie pour tous les salariés d'une rémunération conventionnelle supérieure au SMIC et la perspective d'un déroulement de carrière avec l'appui de l'État par des actions d'accompagnement s'inscrivent dans une vision globale de « la modernisation négociée qui doit être la grande ambition des années à venir ». Cette orientation passe par la revitalisation de la négociation de branche. Un projet de relevé de conclusion, rédigé par la DRT, et reprenant en la développant l'ébauche présentée par le Premier ministre le 8 juin, est entériné lors de la réunion. La CGT confirme son « total désaccord avec les termes du relevé de conclusion relatifs à l'évolution du SMIC qui excluent toute possibilité de négociations dans ce domaine jusqu'à la fin de 1992 »²⁹⁹.

Le représentant du CNPF lit une déclaration au nom du CNPF, de la CGPME, de la FNSEA et de l'UPA : ces organisations « réaffirment leur volonté commune de voir les problèmes de grilles de salaires réglés par la négociation contractuelle au niveau des professions. » Elles prennent acte du relevé de conclusion et « constatent que les engagements d'évolution du SMIC qu'il comporte sont compatibles avec la négociation dans les professions de politiques actives de salaires. Sur cette base, ils incitent les professions à intensifier leurs négociations. » Tout l'enjeu va être que les fédérations patronales veuillent bien suivre les recommandations de leurs instance faitières.

La politique BMS tranche avec les deux traits communs aux précédentes interventions de l'État sur les salaires : se dérouler dans un contexte économique difficile et être menée de manière dirigiste. Ces objectifs et sa méthode illustre ce qu'à l'époque les acteurs étatiques appellent le paritarisme à la française, c'est-à-dire s'appuyant sur les interlocuteurs sociaux mais dans un cadre bien défini par l'État. Le Premier Ministre lui-même rappelle explicitement à l'issue de la CNNC du 8 juin 1990 « le caractère unilatéral de cette démarche de l'État ».

²⁹⁸ Représentant CGT, CNNC du 8 juin 1990 (Archives nationales).

²⁹⁹ Représentant CGT, CNNC 28 juin 1990 (Archives nationales).

L'implication du Président de la République et surtout celle du Premier Ministre, par sa présence à la CNNC du 8 juin 1990, dans le lancement de cette politique fondée sur la ferme incitation et sur un document – le relevé de conclusion – au statut juridiquement faible mais symboliquement fort par le pacte d'engagement des trois acteurs dont il était porteur, mettait le ministère du Travail dans l'obligation d'une mise en œuvre innovante du dispositif.

III – UN MODE DE MISE EN ŒUVRE QUI PASSE PAR DE FERMES INCITATIONS

La forte implication politique et sociale dont le relevé de conclusion était porteur mettait le ministère du Travail dans une obligation de mise en œuvre effective. Celle-ci était d'autant plus forte que les résultats devaient être présentés à un rythme soutenu, scandé par les deux réunions annuelles (octobre et mars) de la sous-commission salaire et celle annuelle (fin juin) de la CNNC³⁰⁰. Cette configuration dans laquelle la DRT était maître d'œuvre du déploiement de cette politique a posé les bases de pratiques peu habituelles, sinon innovantes dans le pilotage d'opérations de ce type.

III.1. Le relevé de conclusion : une feuille de route portée par une volonté politique de haut niveau

Le relevé de conclusion adopté en CNNC se distingue par sa précision et par l'articulation qui y était fixée entre les objectifs et les moyens. En effet, il fixait trois objectifs – assurer à tous les salariés une garantie de rémunération supérieure au SMIC, offrir à tout salarié une perspective de déroulement de carrière valorisant expérience et formation, assurer l'adaptation des classifications aux mutations technologiques et organisationnelles – mais aussi une série de dispositions propres à en assurer la mise en œuvre ainsi que les engagements pris par la puissance publique. Il contenait :

- un calendrier serré : ouverture des négociations avant 1^{er} octobre 1990, premier bilan de l'avancée des négociations avant la fin de l'année 1990 et fin de l'adaptation des textes pour les branches où il serait nécessaire de renégocier les grilles de classification au 31 décembre 1992 ;
- une méthode de suivi : examen d'un bilan de l'avancée des négociations lors des réunions de la sous-commission des salaires et de celles de la CNNC ;
- une liste des moyens d'appui que le ministère du Travail mettait à la disposition des négociateurs : études prévisionnelles (CEP et Fonds d'amélioration des conditions de travail) ; expertises techniques présentant la garantie des pouvoirs publics portant sur les classifications ou l'organisation du travail ; nouveaux mécanismes d'appui à la formation des négociateurs³⁰¹.
- L'engagement des pouvoirs publics à impulser le cas échéant, par la création de commissions mixtes paritaires (CMP)³⁰², l'enclenchement des négociations.
- Enfin, dans la mesure où le processus de négociation ainsi défini suivrait convenablement son cours, l'État s'engageait à faire évoluer le SMIC comme le taux de salaire ouvrier dans la période allant jusqu'au 31 décembre 1992.

³⁰⁰ Il faut y ajouter les deux réunions exceptionnelles de la CNNC : celle du 20 décembre 1990 destinée à faire un premier bilan des négociations ouvertes au 1^{er} octobre et celle de janvier 1993 faisant un bilan global de l'opération sur la période 26 juin 1990- 31 décembre 1992.

³⁰¹ Ceux-ci passeront par la prise en charge par le Fonds de la formation professionnelle du coût de la formation des négociateurs de branche.

³⁰² Pour négocier une nouvelle convention collective dans un secteur non encore couvert ou pour réengager des négociations dans une branche où elles sont dans une situation de blocage, le ministre du Travail peut de sa propre initiative ou à la demande d'une ou plusieurs organisations, convoquer une commission mixte réunissant les organisations d'employeurs et les organisations syndicales représentatives dans le champ d'application considéré, sous la présidence d'un représentant de l'administration du travail (le plus souvent inspecteur ou directeur du travail).

Le relevé de conclusion était donc une véritable feuille de route dont l'application requerrait une volonté politique de haut niveau.

Dans une configuration où les organisations confédérales patronales exercent une influence limitée sur leurs fédérations, comme l'avait montré la faiblesse de la dynamique de la négociation de branche après les accords interprofessionnels de 1988 et 1989, l'administration du Travail devait donc construire une nouvelle légitimité pour agir. Invoquer l'engagement des plus hautes autorités de l'État et d'un organe tripartite de référence permettait de construire cette légitimité, portée par une volonté politique de haut niveau qui pouvait tenter d'avoir un poids comparable à celui de l'application de la loi sur laquelle reposait le plus souvent l'action de l'administration du travail. On peut donner plusieurs exemples à cet égard. La première lettre signée du ministre du Travail, envoyée le 12 juin – soit après la réunion de la CNNC du 8 juin mais avant l'adoption du relevé de conclusion le 26 juin – aux branches dont les salaires minima de tous les emplois non qualifiés et une partie des emplois qualifiés étaient au-dessous du SMIC, invoque, après avoir rappelé le souci ancien du ministère sur la situation des salaires minima inférieurs au SMIC, le souhait du Président de la République que s'ouvrent rapidement des négociations et la présidence par le Premier ministre de la CNNC où cette politique a été exposée. C'est donc au nom de ces différentes autorités qu'il est demandé aux branches visées d'ouvrir des négociations avant le 1^{er} octobre pour mettre fin à cette « situation préoccupante ». De même la lettre envoyée le 17 juillet aux branches dont au moins un des niveaux de salaire minima est inférieur au SMIC reprend une trame similaire en y ajoutant la référence au relevé de conclusion mis en copie de la lettre. Il s'agit donc, en se référant à des autorités politiques de haut niveau, d'asseoir au nom de leur volonté politique, la demande d'ouvrir des négociations. En conséquence, le relevé de conclusion, ainsi parrainé et fruit d'un consensus au sein d'un organe tripartite, se trouvait doté d'une forte légitimité tant pour appuyer et encadrer l'action de ceux qui avaient la charge de sa mise en œuvre³⁰³ que vis-à-vis des branches sur lesquelles le ministère souhaitait agir. Le vocabulaire employé dans les bilans est lui-même significatif : Il s'agit d'analyser les « accords conformes » avec les objectifs du relevé de conclusions.

III.2. Un relevé de conclusion qui permet aussi le déploiement de moyens d'action d'ampleur

Dans ce contexte, pour mettre en œuvre cette politique, des moyens importants, pour certains déjà pratiqués à une échelle plus limitée, ont été affectés. Il s'agissait une fois délimitée la cible – les branches sur lesquelles allait se concentrer l'action de l'administration du travail – de définir une méthode et des moyens d'action sur lesquels allait s'appuyer la mise en œuvre.

Dans une première étape, ont été délimitées précisément les branches concernées. Le rapport présenté à la sous-commission des salaires de mars 1990 insistait sur le fait que sur les 164 branches de plus de 10.000 salariés, 134 présentaient au moins un salaire minimum inférieur au SMIC. En tenant compte des caractéristiques des politiques salariales de ces branches et/ou de leurs traditions de négociation³⁰⁴, le nombre de branches sur lesquelles devait se focaliser l'action a été ramené à 63. Dans le même temps, un suivi statistique présenté aux réunions de la sous-commission des salaires et à la CNNC, était fait sur la base de l'échantillon des 164 branches de plus de 10.000 salariés. Afin d'affiner cette action, et compte tenu du calendrier défini par le relevé de conclusion, 3 sous-groupes ont été

³⁰³ « Le relevé de conclusion donnait une sorte de mandat à l'État pour bousculer » [...] « il fallait respecter le mandat, ne pas aller trop loin. » [...] « C'était notre bible » se souvient un des principaux acteurs de cette politique au sein de la DRT.

³⁰⁴ Le nombre de branches concernés a été ramené à 118 en excluant les branches dotées de rémunérations minimales garanties supérieures au SMIC et à 63 en tenant compte des branches infranationales négociant leurs grilles de classification au niveau national et de celles qui négociaient traditionnellement de façon commune.

délimités : le premier se composait des branches concernées seulement par une mise à niveau des salaires minima et pour lesquelles une échéance de conclusion d'un accord à la fin de l'année 1990 avait été défini ; le deuxième regroupait celles pour lesquelles la nécessité de négocier au préalable sur les grilles de classification obligeait à repousser l'échéance de conclusion d'un accord à fin 1992 ; le troisième réunissait celles pour lesquelles il était possible de fixer des échéances différenciées pour les salaires (comme pour celles de la première catégorie) et pour les classifications. Ces 63 branches ont été rassemblées sur un tableau de bord permettant de suivre l'action des services.

III.2.1. Une taskforce pour piloter l'opération

L'action a été pilotée par un groupe de suivi nommé « Taskforce ». Ce terme désignait un collectif constitué d'une douzaine de personnes issues essentiellement des bureaux de la sous-direction de la négociation collective qui traitaient, d'une part, des négociations collectives, d'autre part, des salaires et des représentants de la Délégation à l'emploi et de la Délégation à la formation professionnelle (DFP). La présence de ces derniers était requise pour examiner la possibilité d'apporter un appui méthodologique, technique et financier, notamment sous la forme de contrat d'études prévisionnelles comme prévu dans le relevé de conclusion.

Ce collectif se réunissait à un rythme assez intense – environ tous les 15 jours – sous la direction du sous-directeur à la négociation collective et plus rarement du DRT. Les effectifs des bureaux impliqués ont été étoffés au moment de cette opération et un inspecteur du travail, affecté au bureau des salaires, y était spécialement dédié. Chaque membre de la Taskforce était chargé de suivre 5 à 6 branches, c'est-à-dire de contacter les organisations patronales et syndicales de la branche. Suivant les thèmes, ces contacts pouvaient être normés : ainsi une trame précise de questionnement des acteurs de la négociation devait être suivie quant à l'avancée des négociations sur les classifications³⁰⁵.

L'emploi du terme de Taskforce, déjà usité dans certaines opérations d'envergure comme la désindexation des salaires en 1983, visait à désigner un collectif dont la composition et le fonctionnement se plaçaient en dehors de la filière hiérarchique habituelle. Parmi les spécificités, on peut citer la coordination interne entre les différents bureaux de la sous-direction de la négociation collective en tenant compte des fonctions diversifiées de ces bureaux³⁰⁶, les contacts directs que certains participants peu habitués à de telles activités ont été conduits à nouer avec les organisations patronales ou encore l'animation directe par le sous-directeur. Dans ce cadre, le rythme bimensuel, l'outil du tableau de bord, les bilans à produire, étaient de puissants facteurs de motivation des agents de tous niveaux hiérarchiques participant à ces réunions de travail, leur donnant le sentiment que leur rythme d'activité habituel avait été considérablement démultiplié dans cette période.

L'élargissement de ce collectif à d'autres structures comme la Délégation à la formation professionnelle (DFP) ou la Délégation à l'emploi est significatif d'une tentative de coordination externe qui n'a pas toujours été couronnée de succès, les représentants de ces délégations ayant fait preuve d'une présence irrégulière lors des réunions de la Taskforce.

³⁰⁵ Un guide d'entretien sur les négociations de classification avait été élaboré au début de 1991 : la première partie s'attachait à faire un état des lieux (diagnostic technique sur l'état de la grille et enjeux de la négociation), la seconde à saisir les phases de la négociation, les caractéristiques du projet aux différentes étapes. Ce guide, qui correspondait donc à un entretien approfondi, devait servir de base aux contacts à réaliser en un mois avec les acteurs patronaux et syndicaux de chacune des branches concernées par les négociations de classification, toutes celles du groupe 2 et une partie de celles du groupe 3 soit 30 à 35 branches. (Archives nationales)

³⁰⁶ Ainsi, dans la mesure où le bureau NC1 suivait à la fois l'aide à la négociation et l'extension, les responsables de cette procédure au sein de la Taskforce signalaient les accords dont les minima étaient inférieurs au SMIC afin que bien que l'accord ait été étendu, les dirigeants des fédérations patronales reçoivent une lettre de rappel des objectifs du relevé de conclusion et que la branche entre dans le panel de celles qui étaient suivies si ce n'était pas déjà le cas.

Sans doute faut-il y voir la marque de la difficulté de dépasser les identités de chacune de ces directions d'administration centrale et les représentations de leur action respective.

A l'aide du tableau de bord, était examiné pour chacune des 63 branches, les avancées de la négociation sur les différents thèmes, le calendrier prévu, les points de blocage ainsi que le type d'appui qui pouvait être mis en place pour faire aboutir les négociations. Était alors envisagée la nécessité éventuelle d'envoyer une lettre de rappel aux fédérations patronales concernées, ou d'examiner avec la DFP la possibilité d'enclencher les procédures de conclusion d'un contrat d'études prévisionnelles (CEP). En cas de blocage dans les négociations, les membres de la Taskforce pouvaient avoir recours à l'intervention directe du DRT qui, en recevant les organisations patronales, leur enjoignait, souvent avec succès – tenant à son statut, à la parole politique dont il était porteur et à la légitimité tripartite du relevé de conclusion qui engageait donc les organisations faitières – d'ouvrir effectivement des négociations ; ils pouvaient également recourir à la mise en place de commissions mixtes paritaires (CMP).

III.2.2 Les CMP, outil essentiel de dynamisation des négociations salariales et d'expertise sur les classifications et les déroulements de carrières

Certaines CMP ont été créées expressément dans le cadre de cette opération et, globalement, le sujet a été mis en avant dans la plupart des commissions mixtes existantes. Elles ont été conçues, par le rôle incitatif et dynamique dévolu à leur président, comme un outil essentiel d'appui à l'atteinte des objectifs. A cette fin, lors du lancement de l'opération, est organisé dès le 6 septembre 1990, une réunion de l'ensemble des présidents de CMP ouverte par le Directeur des relations du travail. Il s'agit de rappeler le contexte de création de l'opération BMS, la logique tripartite qui la porte, sa place dans la « modernisation négociée », ses objectifs et de donner des éléments sur la manière d'y répondre par la négociation afin que les branches en CMP – alors 14 sur les 63 ciblées – soient exemplaires dès l'échéance de la fin de l'année 1990³⁰⁷. Un programme de formation important à destination des présidents de ces commissions a été mis en place en particulier sur les classifications et les déroulements de carrière. Sur ce dernier point un guide des négociations de classifications, comportant une description des différents types de grilles, une méthodologie de négociation, et une présentation, appuyée sur des exemples, des différentes manières d'intégrer la préoccupation des déroulements de carrière dans les grilles, a été élaboré par la section « aide à la négociation » du bureau NC1, d'abord à destination des présidents de CMP puis diffusé à l'ensemble des négociateurs. Des moyens importants de formation et d'outillage technique ont donc été investis pour amplifier le rôle de facilitateur de la négociation traditionnellement dévolu au président de CMP.

Le relevé de conclusion mentionnait la possibilité de faire appel à une expertise spécifique externe garantie par les pouvoirs publics notamment en matière de négociation des classifications mais les propositions en ce sens faites par le responsable du bureau de la négociation collective n'ont apparemment pas été retenues. Au-delà de l'appui déployé via l'ANACT ou la DFP, par la conclusion de CEP ou par le recours à un fonds de formation des négociateurs, il semble qu'une sorte de réseau d'expertise interne ait été de fait mis en place entre des animateurs de la Taskforce et les présidents de commissions mixtes qui avaient déjà, pour la plupart, joué ce rôle lors de l'opération de généralisation de la couverture conventionnelle. Cet effet de réseau a été accentué par le fait que certains membres de la

³⁰⁷ A la fin de son discours d'ouverture de la réunion du 6 septembre, le Directeur des relations du travail précise les étapes de l'action des présidents de CMP : « 1^{ère} étape, faire vôtres les objectifs, inciter et convaincre les branches, les aider à formuler des projets ; 2^{ème} étape, suivre les négociations, apporter un concours technique et méthodologique, (et en cela vous pouvez être épaulé), enfin, de façon permanente, mais avec deux échéances proches (1.10.90 et fin 90) assurer une bonne information de la DRT et plus précisément de la cellule centrale (Taskforce) chargée de suivre de façon globale les opérations. » (Archives nationales)

Taskforce étaient aussi présidents de CMP. Afin d'armer les présidents de CMP dans les négociations des classifications, il s'agissait pour les premiers d'élargir leur connaissance sur les transformations des grilles de classification et de suivre l'ensemble des tendances récentes de la négociation collective en lien avec les mutations de l'organisation du travail et le développement de la logique compétence. Le but était de promouvoir un modèle « équilibré » de grilles de classification – les grilles dites mixtes. Dans ces grilles, les grilles à critères classants – reposant sur une nouvelle structure correspondant à l'objectif d'adaptation de la grille aux mutations de l'organisation du travail – étaient assorties de clauses ouvrant à des formes de contrôle syndical de la mise en œuvre dans les entreprises. Il s'agissait également de saisir dans les négociations se déroulant au tournant des années 1990 (cf. supra) ce qui pourrait favoriser les déroulements de carrières. Ces négociations sont alors prises comme exemple lors des formations destinées aux présidents de commission mixtes et dans l'élaboration des outils, comme le guide des négociations de classification. Pris dans un calendrier serré, c'est une démarche de formation de formateurs, dont la DRT gardait la maîtrise, qui paraît avoir prédominé.

III.2.3 Un suivi statistique consolidé

Si un suivi statistique des négociations salariales dans les branches de plus de 10 000 salariés avait été mis en place avec la collaboration du Service des études statistiques du ministère dès 1987 pour faciliter les débats au sein de la sous-commission salaires, celui-ci a été affiné et consolidé pour la réunion de cette sous-commission en mars 1990 et a constitué la référence tout au long de l'opération BMS et au-delà, tout en étant aménagé au fil des années. Afin d'homogénéiser l'analyse de la situation dans l'ensemble des 164 branches de plus de 10.000 salariés, dont 70 branches infranationales, 22 niveaux de salaires ont été délimités en s'appuyant notamment sur la nomenclature PCS de l'INSEE et en pondérant les effectifs en se basant sur une enquête de 1985 permettant de rapprocher la couverture conventionnelle et la structure des effectifs salariés selon leur qualification³⁰⁸.

Ce suivi statistique, la collaboration accrue avec le service des études statistiques du Ministère (SES) qu'il a traduite, son rythme de présentation, son intégration dans l'action de la Taskforce ont poussé à une transformation des outils de traitement des accords issus de la négociation collective de branche. L'analyse des évolutions de la négociation salariale a été affinée dès le bilan présenté en juin 1993 : à partir de cette date l'échantillon est élargi à 188 branches nationales et infranationales de plus de 10.000 salariés et le traitement se fait à partir de 10 niveaux de salaires minima au lieu de 22 tout en assurant une différenciation plus précise des salaires minima et des rémunérations garanties. L'analyse des négociations des classifications a été également approfondie afin notamment de suivre les clauses ouvrant à des possibilités de déroulements de carrière. Si un fichier informatique des conventions collectives existait, l'opération BMS a accéléré sa refonte dans une base des conventions collectives utilisée pour la première fois dans le bilan effectué à la fin de l'année 1993 et présenté à la sous-commission salaires en mars 1994. Marque d'une volonté d'impliquer l'ensemble des acteurs dans ces dynamiques de négociation, cette base devient accessible dès 1995 à tous les interlocuteurs sociaux.

L'ensemble de ces outils informatiques perdurera bien au-delà de la fin théorique de l'opération BMS. Ils seront le support de bilans présentés aux différentes structures de la CNNC tout au long de la décennie et plus largement d'études et de recherches portant sur les transformations du contenu des conventions collectives.

³⁰⁸ La note méthodologique du document présenté lors de la sous-commission des salaires de mars 1990 donne des précisions sur la délimitation de l'échantillon : ont été exclues les branches du sanitaire et social du fait des particularités de la procédure d'agrément, les branches dans lesquelles le salaire de base inclut des éléments non homogènes avec la notion de salaire minimum hiérarchique (hôtel-chaines, restaurants-chaines), les branches où les grilles hiérarchiques multiples ne peuvent faire l'objet de regroupements cohérents (presse, journalistes).

La mise en œuvre de la politique BMS, portée par une forte volonté politique et concrétisée dans un document au statut hybride, a donc profondément renouvelé les pratiques de l'administration du Travail dans cette période du tournant des années 1990 pendant laquelle les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir le contractuel pour moderniser la société, et en particulier les relations collectives de travail, afin de parvenir à construire un modèle articulant progrès social et efficacité économique. Celui-ci prend alors la forme de la « modernisation négociée » et sera dénommé « changer le travail » dans les années qui suivent. Cette transformation des pratiques, qui restera dans les mémoires des acteurs de cette période, est sans doute à porter au crédit de cette opération au même titre que ses résultats contrastés.

III.3. Une redynamisation de la négociation de branche aux résultats contrastés

Dès la CNNC exceptionnelle du 20 décembre 1990, où est présenté un premier bilan au 1^{er} décembre des négociations, le ministre du Travail évoque « un bilan globalement positif » et les autres participants – à l'exception de la CGT qui n'était pas partie prenante du relevé de conclusion – reconnaissent qu'une dynamique, notamment en matière de négociation salariale, a été lancée par le déploiement de la politique BMS. Ainsi, pour la représentante de la CFDT, « l'appel du 26 juin a été entendu et même relayé³⁰⁹. A ce jour, on peut parler d'inflexion de tendance, en tout cas d'amorce d'un changement réel tant dans l'état d'esprit qui a animé ces négociations que dans la hauteur des résultats auxquels elles ont conduit, quand elles ont conduit à des résultats »³¹⁰. Pour la représentante de la CGC, « la forte recommandation de juin a joué un rôle de brise-glace »³¹¹. Toutefois, les organisations syndicales avertissent que si ces résultats peuvent être considérés comme encourageants dans certaines branches comme la métallurgie ou le textile, il sont aussi précaires, des branches suivies et recensées comme conformes lors de la rédaction du bilan ayant vu leurs minima recouverts par le SMIC suite à l'augmentation de celui-ci au 1^{er} décembre 1990. Allant plus loin, la représentante de FO déplore que certaines branches professionnelles, importantes parfois, se réfugient derrière la négociation des classifications pour éluder ou retarder l'examen des minima conventionnels. Pour arriver à de véritables négociations salariales régulières, « il faut qu'il y ait un suivi extrêmement étroit des négociations et que des commissions mixtes se réunissent partout où les patrons traînent les pieds. La dynamique amorcée ne doit en aucun cas se ralentir, sans quoi nous serions en juin 1991 exactement dans la même situation que celle constatée en juin 1990 »³¹².

C'est en partie le constat qui va être fait au fil des bilans : la situation initiale – en février 1990, 28% seulement des branches de plus de 10.000 salariés n'avaient aucun minima de branche inférieur au SMIC – s'améliore pour atteindre souvent environ la moitié des branches conformes au premier objectif du relevé de conclusion – ce taux est de 56% au 31 décembre 1992. Mais, l'effet de « yo-yo » avec les augmentations du SMIC est patent, soulignant la fragilité de la seule action sur le niveau des minima salariaux³¹³. Néanmoins, les résultats sont plus significatifs en ce qui concerne la revitalisation de la négociation salariale tant en

³⁰⁹ Nicole NOTAT fait vraisemblablement ici allusion à la réunion de l'ensemble des fédérations concernées organisée par la confédération les 4 et 5 décembre 1990 pour les mobiliser et mettre en exergue les premiers accords signés à la veille de la réunion de bilan du 20 décembre 1990.

³¹⁰ Déclaration de N. NOTAT lors de la CNNC du 20 décembre 1990

³¹¹ *Les Echos*, 21 décembre 1990

³¹² Déclaration de P. HOFMAN lors de la CNNC du 20 décembre 1990.

³¹³ Dans le bilan au 31 décembre 1992, est soulignée la diminution du nombre de branches qui n'ont jamais rétabli leurs situations (33 en juin 1991, 28 en juin 1992, 20 au 31 décembre 1992) et que les recouvrements des grilles salariales par les hausses du SMIC sont au 31 décembre 1992 d'une ampleur plus limitée qu'en février 1990, témoignant ainsi tout à la fois de cet effet de yo-yo et de la dynamique impulsée par la politique BMS.

termes de nombre d'accords signés³¹⁴ que d'évolution du contenu des négociations, qu'il s'agisse de l'introduction de clauses de garanties de rémunérations ou encore de revoyure, et surtout de rénovation des grilles.

En effet, les résultats sur les deux autres objectifs (déroulements de carrière, classification) sont sans doute à mettre au crédit de cette opération : 29 accords de refonte ou d'adaptation substantielle des classifications concernant plus de 3 millions de salariés ont été signés dans les branches du panel. Dans certaines de ces branches, les négociations avaient commencé antérieurement au relevé de conclusion mais la dynamique de mise en œuvre a néanmoins pu les accélérer³¹⁵. D'un point de vue qualitatif, l'analyse du bilan établi au 31 décembre 1992 tend à montrer que l'objectif d'amélioration des déroulements de carrière paraît avoir été pris en compte dans les négociations de classification avec la présence de grilles uniques, de chevauchements de coefficients, de règles de progression de carrière en fonction de l'expérience et de la formation – identifiée par les diplômes mais aussi par les certificats de qualification – ou encore de bilans de compétences et d'entretiens professionnels.

Plus généralement, l'objectif de revitalisation de la négociation de branche semble bien avoir été atteint. C'est sans doute ce bilan global qui est souligné par les appréciations positives portées par la plupart des participants lors de la réunion du 20 janvier 1993 faisant le bilan au 31 décembre 1992 et marquant la clôture théorique des engagements réciproques consignés dans le relevé de conclusion. Si la ministre du Travail se félicite, malgré quelques réserves, des résultats obtenus et promet de prolonger les dispositifs d'appui à la négociation de branche et la pression sur les branches récalcitrantes – au besoin par l'action des CMP – les organisations syndicales vont dans le même sens en soulignant notamment la dynamique réengagée de la négociation de branche. L'expression de « satisfaction raisonnée » employée par le représentant de la CFTC résume assez bien le ton des interventions. Ces organisations soulignent également la qualité du travail et de l'impulsion donnée par les services du ministère du Travail.

Néanmoins, on peut s'interroger sur les raisons du succès relatif de la politique BMS. Sans doute, le retournement de conjoncture, perceptible dès la fin 1990 par suite de la guerre du Golfe³¹⁶ et qui se confirme au cours de l'année 1991, a-t-il pesé sur les négociations et sur le maintien des engagements de l'État. Si l'investissement de la DRT n'a pas faibli, la poursuite de l'augmentation limitée du SMIC a été dès 1991 un sujet de tension au sein du gouvernement bien que le léger « coup de pouce » ait été maintenu jusqu'à la fin de la période, soit jusqu'au relèvement du 1^{er} juillet 1992. Cette tension a été d'autant plus palpable après mai 1991 et le changement de gouvernement marqué par le départ de Michel ROCARD et une inflexion des priorités vers la rigueur économique au détriment de la lutte contre les inégalités pour préparer l'entrée dans le marché européen prévu à fin 1992.

Cette évolution de la conjoncture a également influencé, avec un décalage plus ou moins grand dans le temps, les stratégies des interlocuteurs sociaux. Dès la rentrée 1990, les organisations patronales faitières et en particulier le CNPF font valoir que la guerre du Golfe change la donne économique et qu'en conséquence il faudrait limiter les augmentations du SMIC aux strictes obligations légales. Les organisations syndicales maintiendront la pression sur le gouvernement pour qu'il tienne les engagements sur le SMIC pendant toute la période mais elles seront relativement impuissantes face aux blocages rencontrés dans de

³¹⁴ Dans les 164 branches suivies, 316 accords ont été signés dans la période.

³¹⁵ Signe de l'importance du facteur temps dans les négociations des classifications, un an plus tard, au 31 décembre 1993, on compte 34 accords dans le panel d'origine et 40 si on tient compte de l'élargissement du panel en 1993.

³¹⁶ Août 1990-février 1991

nombreuses branches à partir de mi-1991³¹⁷. Elles ont cependant tenté de peser sur les négociations tout au long de la période. Ainsi, pour la CFDT, qui promeut alors, avec l'élection de Jean KASPAR comme secrétaire général, une stratégie tournée vers le primat de la contractualisation et la limitation du rôle de l'État, la politique BMS est une opportunité à saisir pour pousser ses fédérations à s'impliquer plus activement dans la négociation de branche³¹⁸.

Au sein de FO, dans le respect de l'autonomie de ses fédérations chère à cette organisation, le suivi confédéral de la négociation de branche préexistait à l'opération BMS. Il a été renforcé sur la période, ce qui transparaît dans les rubriques de FO Hebdo spécialement consacrées au sujet. Quant à la CGT, si le niveau confédéral ne s'est guère impliqué du fait du refus de signer le relevé de conclusion, les négociateurs de branche ont au contraire été très actifs, prenant souvent appui sur les services de la DRT. Mais à partir de la mi-1991, avec la dégradation de la situation de l'emploi, la réduction du temps de travail et la lutte contre le chômage deviennent des priorités d'action même si les négociations entrant dans le cadre de la politique BMS continuent à être suivies.

CONCLUSION

La politique BMS, initiée dans une période d'embellie économique afin de mieux distribuer les fruits de la croissance, est remarquable tant du point de vue de la forme qu'elle a prise - le relevé de conclusion et les engagements réciproques qu'il symbolisait - que par l'investissement particulièrement intense de l'administration du travail dans sa mise en œuvre. La spécificité de cette politique publique tient également au caractère multidimensionnel des objectifs poursuivis : relèvement des minima salariaux par rapport au SMIC ; amélioration des déroulements de carrière ; adaptation des grilles de classification aux mutations technologiques et organisationnelles. L'analyse des résultats conduit à une appréciation en demi-teinte, bien que l'effet de revalorisation de la négociation collective de branche soit indéniable, attestant d'une mobilisation des fédérations patronales rare à l'époque. Dans la même période, l'accord interprofessionnel d'orientation multi-thèmes signé le 3 mai 1988 entre le CNPF et les cinq organisations syndicales ainsi que les accords thématiques qui lui sont liés signés dans les deux années suivantes n'auront des résultats que « symboliques », témoignant de « la faible influence qu'exercent les structures interprofessionnelles sur le comportement des branches et *a fortiori* des entreprises en matière de négociation collective » (FREYSSINET, 2023)³¹⁹.

Tout au long des années 1990, les bas et moyens salaires sont restés un domaine d'action de la DRT, relayé dans les bilans de la négociation collective présentés en CNNC. Cependant, après le retour d'un gouvernement de droite en 1993, la politique d'abaissement des cotisations sociales patronales sur les bas salaires sera la réponse politique plus consensuelle à la contradiction supposée entre niveau du SMIC et emploi. Ces exonérations ne cesseront d'être renforcées par les gouvernements suivants.

Au-delà du renouvellement des pratiques de l'administration du Travail et du développement de ses outils de suivi des négociations collectives, déjà évoqués, l'intervention de l'État sur les bas et moyens salaires du début des années 1990 aura également mis en lumière l'écrasement des hiérarchies salariales ouvrières et la faiblesse de la dynamique contractuelle dans ce domaine. La question des minima conventionnels inférieurs au SMIC

³¹⁷ Comme le souligne P. HOFMAN qui représente FO à la CNNC du 24 juin 1991, « on est encore loin du compte car il nous faudrait des 'partenaires' ».

³¹⁸ Lors du rassemblement des fédérations évoqué plus haut, sont édités un guide du négociateur et un numéro spécial de la revue *CFDT Aujourd'hui* « Qualification/classification » qui fait suite à une journée d'études organisée à la confédération avec des chercheurs et des représentants de fédérations.

³¹⁹ Les structures patronales faïtières exercent une influence encore plus limitée sur leurs fédérations en matière salariale, domaine pour lequel elles ne disposent pas de mandat de négociation.

est ainsi entrée dans le débat public et restera une préoccupation des pouvoirs publics et des organisations syndicales jusqu'à aujourd'hui en dépit d'un resserrement des contraintes qui pèsent sur les négociateurs de branche³²⁰. En témoigne le fait que ce thème a dominé la Conférence sociale tenue à la mi-octobre 2023 par le Président de la République.

Références bibliographiques

BROCHIER Damien, LECOUTRE Marc (2000), « La mobilisation des branches professionnelles dans la mobilisation des politiques publiques. Le cas des engagements de développement de la formation », *La Revue de l'IRES*, n°32, pp. 81-109.

CONCIALDI Pierre (2020), « Le salaire minimum en France : historique et débats », *La Revue de l'IRES*, n° spécial *Du salaire minimum au salaire décent : un débat renouvelé*, n°100, 2020/1, pp.145-177.

FREYSSINET Jacques (2023), *L'agenda social paritaire : un projet de régulation autonome*, Document de Travail n°1-2023, IRES, Noisy-le-Grand.

GAUTIE Jérôme (2019), « Débats et politiques du salaire minimum. La voie française en perspective internationale, des années 1980 à nos jours », in MARGAIRAZ M. & PIGENET M., *Le prix du travail. France et espaces coloniaux XIX-XXIème siècle*, Editions de la Sorbonne, Paris, pp-37-48.

KERGOAT Danièle, IMBERT Françoise, LE DOARÉ Hélène, SENOTIER Daniele (1992), *Les infirmières et leur coordination, 1988-1989*, Paris, Lamarre Edition.

LYON-CAEN Gérard (1973), *Les salaires*, Dalloz, Collection « Droit du Travail », Paris.

RALLE Pierre, TOUJAS-BERNATE Joël (1990), « L'indexation des salaires : la rupture de 1983 », *Economie & prévision*.

TALLARD Michèle (1990), « La généralisation de la couverture conventionnelle », *Travail et Emploi*, n°4, pp. 15-22.

³²⁰ Le comité de suivi de la négociation salariale de branche, créé par un décret de 2007, comme un groupe de la sous-commission des salaires, a été réactivé à la fin 2021 et, lors de sa réunion de juin 2023, les participants ont noté qu'avec les revalorisations successives du SMIC liées à l'inflation plus de 80% des branches avaient au moins un niveau de salaire minima inférieurs au SMIC. Ce fait est d'autant plus remarquable que depuis les ordonnances de 2017 les organisations patronales de branches sont tenues d'ouvrir des négociations dès qu'un niveau des minimas est inférieur au SMIC et que la pérennisation de cette situation peut conduire, d'après la loi pouvoir d'achat de 2022, à un placement de la branche concernée en CMP ou au lancement d'un processus de fusion.

Comprendre la transformation du marché du travail : l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967

Sara JUBAULT, doctorante, Université Paris I, IDHE.S (UMR 8533)

En 1967, la France connaît un retour du chômage alors qu'elle s'apprête à finaliser son entrée dans le Marché commun le 1^{er} juillet 1968. Or, l'adhésion au Marché commun a joué un rôle déterminant dans la réforme des structures de l'économie française, notamment pour les concentrations d'entreprises. Comme le souligne Armand DERHY, la première vague de concentrations (1959-1965) fait suite au Traité de Rome. Quant à la deuxième vague (1966-1972), elle se caractérise par une accélération du mouvement, tant du point de vue du nombre de concentrations réalisées que de la valeur nette globale des actifs transférés³²¹. Cette croissance s'explique notamment par les dispositions prises par le gouvernement visant à accélérer le mouvement des concentrations, au moyen de réformes fiscales rendant moins coûteuses les opérations de concentration³²². L'accélération du mouvement de concentration des entreprises est présentée par le gouvernement comme une nécessité : « L'ampleur et l'urgence des mutations que la concurrence internationale impose à nos entreprises conduisent néanmoins à dépasser temporairement ce régime [de la loi du 12 juillet 1965] de neutralité et à instituer jusqu'à la fin du V^e Plan des dispositions fiscales qui constituent une véritable incitation aux regroupements des entreprises³²³ ». Comme le précise Frédéric TRISTRAM, ces dispositions s'inscrivent dans une politique plus globale de libéralisation de l'économie³²⁴.

Bien que le retour du chômage soit d'une ampleur modérée, les données quantitatives montrent une augmentation : en janvier 1967, la France dépasse les 300 000 chômeurs au sens du recensement. Le bulletin des statistiques et de la Sécurité sociale de mars 1967 montre une dégradation rapide des indicateurs. Entre février 1966 et février 1967, les demandes d'emploi nouvelles ont progressé de 15% quand les offres nouvelles ont légèrement baissé (de 61 000 à 60 000) ; entre mars 1966 et mars 1967, les demandes d'emploi non satisfaites ont connu une hausse 16% pour atteindre le nombre 194 300, alors que durant la même période les offres d'emploi non satisfaites ont diminué de 10,5%. Il y a donc un rétrécissement du marché du travail pour les demandeurs d'emploi. Quant aux chômeurs secourus, entre le mois de mars 1966 et le même mois de l'année 1967, son niveau a augmenté de 17% sans élargissement des critères d'admission. Ainsi, même selon une définition restrictive du chômage, celui-ci est bien en augmentation. Cette progression du chômage complet est accompagnée d'une hausse du chômage partiel dans certaines industries, indicateur participant également à l'évaluation du marché du travail et à l'entretien d'un sentiment d'insécurité vis-à-vis de l'emploi dans l'opinion publique. C'est le cas des

³²¹ DERHY A., « Les fusions et acquisitions en France de 1959 à 1992 : évolution et caractéristiques. », in *Revue d'économie industrielle*, vol. 73, 3^e trimestre 1995, p.29.

La valeur nette globale des actifs transférés représente plus de trois fois celle des opérations de la période précédente pour atteindre 103,56 milliards de francs.

³²² Concrètement la loi du 12 juillet 1965 met fin au droit commun pour l'imposition des plus-values de long terme à la suite d'une opération de concentration, elles sont désormais imposées au modeste taux de 10% et sont étalées sur cinq années. Deux ans plus tard, la logique est accentuée avec l'ordonnance n°67-834 du 28 septembre, cette fois-ci les mesures sont temporaires.

³²³ Journal Officiel du 29 septembre, Ordonnance n°67-834 1967 édictant diverses mesures en vue de faciliter l'adaptation des structures des entreprises, p. 9591.

³²⁴ TRISTRAM F., « 1968, la libéralisation de la fiscalité et de l'économie en question » in MARGAIRAZ M. (dir.) et TARTAKOWSKY D. (dir.), 1968, *entre libération et libéralisation : La grande bifurcation*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2010

industries textiles et du secteur de l'habillement, deux filières où la vigilance et les alertes semblent croissantes lorsque l'on observe les débats dans les deux chambres du Parlement.

Or, jusqu'en 1967, l'indemnisation du chômage, en plus d'être inégale selon les branches professionnelles et selon les territoires, peut s'avérer tout à fait modique. Notons également que cette indemnisation repose alors, et cette situation durera jusqu'en 1979, sur un système dual : d'un côté le régime paritaire avec l'UNEDIC, de l'autre l'État avec l'aide publique³²⁵. Ainsi, l'intervention de l'État sur l'indemnisation du chômage en 1967 que nous allons ici traiter, c'est-à-dire sur la garantie de revenus à la suite d'une perte involontaire d'emploi, concerne les deux régimes.

Face aux inquiétudes que lui ont exprimé les syndicats lors d'une rencontre à la fin de l'année 1966, le Premier ministre Georges POMPIDOU commande dans une lettre du 13 décembre 1966 à François-Xavier ORTOLI, commissaire général du Plan, un rapport sur les conséquences sociales des mouvements de l'économie. Il doit analyser les problèmes engendrés par l'adaptation des entreprises à l'ouverture de l'économie, tout particulièrement, il s'agit d'améliorer l'adaptation des travailleurs aux concentrations et aux conversions industrielles. Ce rapport³²⁶, rendu en avril 1967, mais non publié, constitue le socle principal de la réforme de la politique de l'emploi menée en 1967. Plus généralement, il est considéré comme un rapport fondateur pour la politique active de l'emploi des décennies suivantes³²⁷. Le texte rendu au Premier ministre propose un interventionnisme multiforme des pouvoirs publics sur le marché du travail. Cela passe par une meilleure protection des travailleurs de plus en plus confrontés au risque du chômage, ainsi qu'un assouplissement du fonctionnement du marché de l'emploi. L'objectif est d'atténuer les conséquences sociales des mutations, mais en aucun cas d'aller à leur encontre, bien au contraire.

À la suite de ce rapport, l'État entreprend une réforme de la politique, désormais active, de l'emploi. En son sein, nous retrouvons une transformation de l'indemnisation du chômage, notamment par l'intervention directe de l'exécutif sur le régime paritaire d'assurance-chômage créé en 1958, l'UNEDIC³²⁸. Cette réforme de l'emploi est déclarée urgente par le gouvernement, dont la majorité à l'Assemblée nationale est émaillée à la suite des législatives de mars 1967. En effet, il dispose d'une courte majorité (247 sièges sur 487). Cette configuration lui fait préférer un contournement des débats au Parlement et à engager sa responsabilité sur un grand nombre de sujets économiques et sociaux, dont l'emploi, en déposant un projet de loi l'autorisant, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures d'ordre économique et social par ordonnances³²⁹. Le choix politique des ordonnances est justifié, pour celles concernant l'emploi, par la mise en œuvre de la dernière étape du Marché commun au 1^{er} juillet 1968. C'est Jacques CHIRAC³³⁰, fraîchement nommé secrétaire d'État à l'Emploi sous la tutelle du ministre des Affaires sociales Jean-

³²⁵ L'aide publique, avant 1967, est une allocation forfaitaire soumise à conditions de ressources et à condition d'emploi préalable. De plus, elle est dépendante de l'existence d'un fonds de chômage dans la commune de résidence (il faut alors justifier d'une durée de résidence minimale) ou d'emploi depuis 1965. Elle est encadrée par des motifs d'exclusion (décret de 1951). Le montant de l'allocation forfaitaire est fixé par décret, des majorations sont versées aux chefs de famille. Notons cependant que les ressources ne comprennent pas les allocations versées par l'assurance-chômage (ASSEDIC).

³²⁶ Nous aurions pu l'appeler le rapport DELORS en raison de la participation active du syndicaliste de la CFDT et chef de service des Affaires sociales au Plan entre 1962 et 1969. En effet, il y a largement imprimé sa propre vision du marché du travail.

³²⁷ FREYSSINET J., « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi* [En ligne], 101 | janvier-mars 2008, mis en ligne le 31 mars 2010, consulté le 30 octobre 2020, p. 200.

³²⁸ Cette intervention de l'État n'est pas une pratique nouvelle, dès sa création l'État s'est immiscé dans le régime paritaire. Une habitude qui s'est par la suite confirmée, si ce n'est accentuée.

³²⁹ Aboutissant à la loi 67-482 du 22 juin 1967 autorisant le gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à prendre des mesures d'ordre économique et social par ordonnances jusqu'au 31 octobre 1967.

³³⁰ En 1967, Jacques CHIRAC est un ancien membre du cabinet du Premier ministre en 1962 et haut-fonctionnaire à la Cour des comptes. Apprécié par Georges POMPIDOU et vite repéré comme espoir du gaullisme-pompidolien, quelques mois après son élection à l'Assemblée nationale, il est propulsé au gouvernement le 8 mai 1967.

Marcel JEANNENEY, qui est chargé de la réforme. Cette nomination vient d'ailleurs répondre à une inquiétude croissante vis-à-vis du marché de travail, le gouvernement souhaite ainsi démontrer que le sujet est sérieusement traité. Cette réforme aboutit à la rédaction de quatre ordonnances parues le 13 juillet 1967 et à des recommandations relatives aux garanties de l'emploi dans les entreprises de la part du gouvernement aux partenaires sociaux.

La transformation de l'indemnisation du chômage par les pouvoirs publics en 1967, d'autant plus explicitement en ce qui concerne l'UNEDIC, relève bien d'une intervention de l'État sur les salaires. En effet, cette transformation nous permet d'interroger le développement d'un salaire indirect en période de retour du chômage et d'une hausse du chômage partiel. De surcroît, l'indemnisation du chômage est basée sur le salaire antérieur du salarié³³¹, ainsi il s'agit de garantir une continuité de son salaire durant la période de chômage.

Dès lors, l'objet de notre communication est d'expliquer que l'intervention de l'État en 1967 sur l'indemnisation du chômage permet l'affirmation d'un droit à un revenu de remplacement sécurisant les travailleurs face à un retour du chômage. Mais que cette amélioration de la protection sociale est également à inscrire dans une réforme plus large de l'emploi qui vise à consacrer l'adaptabilité comme valeur cardinale du marché du travail.

Les archives de Jacques CHIRAC, secrétaire d'État à l'Emploi, nous permettent d'établir le cheminement de la réforme et ses enjeux, surtout lorsque nous les confrontons aux archives d'Édouard BALLADUR, conseiller technique en charge des affaires sociales et juridiques au cabinet de G. POMPIDOU (1966-1968)³³². En effet, les notes d'Édouard BALLADUR nous permettent d'accéder à des commentaires sur les travaux de Jacques CHIRAC et de son cabinet, à une appréhension différente du rapport ORTOLI et, enfin, à une divergence sur la méthode de réforme. Édouard BALLADUR tenait à donner plus de place à la négociation dans la réalisation des réformes.

I. L'affirmation du droit à un revenu de remplacement, la continuité du salaire en cas de chômage

En 1967, l'indemnisation du chômage est révisée par l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi et par l'avenant W du 10 juillet 1967 à la convention d'assurance chômage du 31 décembre 1958 régissant l'UNEDIC. Cette réforme vient affirmer le droit à un revenu de remplacement privilégiant une logique d'assurance sociale face à un retour du chômage. Bien que la création du droit à un revenu de remplacement se situe en 1958 avec l'accord fondateur de l'UNEDIC du 31 décembre, il y en 1967 une forme de deuxième naissance de ce droit par son élargissement, l'affirmation du cumul de l'assurance chômage et de l'aide publique et, surtout, une énonciation claire de ce droit. Si l'extension de la couverture est d'une ampleur modérée, elle est tout de même significative car elle est un élément de la flexibilisation du marché du travail et de la normalisation des périodes de chômage dans la vie des travailleurs et des travailleuses.

A. L'extension professionnelle et géographique de l'indemnisation du chômage

En 1967, le champ d'application des allocations chômage est élargi, tant du côté de l'aide publique que de l'UNEDIC. Bien que l'aide de l'État ne soit pas un salaire indirect comme les droits à l'assurance-chômage, elle ne peut être exclue des réflexions sur les prestations du régime conventionnel. En effet, c'est par une extension et une amélioration commune de l'aide publique (extension géographique) et des allocations versées par l'UNEDIC (extension professionnelle) à l'été 1967, que s'installe le droit à un revenu de remplacement pour les

³³¹ Pour ce qui est de l'assurance-chômage, pour l'aide publique il y a un lien avec l'emploi antérieur, mais pas son salaire.

³³² Archives nationales, centre des archives contemporaines.

travailleurs involontairement privés d'emploi. Ainsi, pour comprendre l'extension professionnelle du régime paritaire, il est nécessaire de comprendre l'extension géographique de l'aide publique.

Avant 1967, les allocations de l'aide publique étaient subordonnées à l'existence d'un fonds de chômage dans la commune de résidence du travailleur frappé par la perte d'emploi, par conséquent il existait une inégalité géographique entre les chômeurs. Une inégalité particulièrement rude pour les salariés du secteur agricole qui sont d'une part exclus de l'assurance jusqu'en 1974, et qui sont d'autre part nombreux à ne pas avoir accès à un bureau de chômage depuis leur petite commune rurale³³³. L'ordonnance 67-580 supprime la condition de résidence et signe la fin de la participation des communes, la charge de l'aide publique incombe désormais uniquement à l'État. Ainsi les fonds de chômage sont supprimés et l'aide de l'État couvre l'ensemble du territoire métropolitain, d'une certaine façon nous assistons à une nationalisation de l'aide publique. Cette extension géographique était une des priorités des organisations syndicales. De plus, cette aide prend une tournure davantage universelle puisque les trois premiers mois d'indemnisation ne sont plus soumis à conditions de ressources depuis 1967. Ces modifications interviennent dans le Titre I de l'ordonnance 67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

Le deuxième titre de cette même ordonnance modifie le champ d'application de l'UNEDIC en élargissant l'assurance-chômage à (presque) l'ensemble des salariés du privé. Le régime paritaire (d'ailleurs considéré par François-Xavier ORTOLI comme « l'une des plus remarquables créations de la politique paritaire³³⁴ »), verse — avant la réforme de 1967 — une allocation spéciale aux salariés involontairement privés d'emploi dont l'ancienne entreprise appartient à une activité économique représentée au CNPF, signataire de la convention du 31 décembre 1958 créant l'UNEDIC. Les entreprises appartenant à une branche non représentée au CNPF sont alors exclues du régime. Ainsi, l'assurance-chômage couvre environ 85% des salariés du privé. Une couverture jugée insuffisante face au développement du risque chômage depuis le milieu des années 1960. François-Xavier ORTOLI, dans son rapport précédemment cité, et Jacques CHIRAC, en tant que secrétaire d'État chargé des ordonnances relatives à l'emploi, sont favorables à un élargissement professionnel de l'indemnisation. Pour être tout à fait précise, Jacques CHIRAC se présente comme étant « fermement partisan de l'extension professionnelle³³⁵ », car sans une telle mesure certains chômeurs ne peuvent bénéficier que de l'assistance, voire ne bénéficier d'aucun revenu de remplacement avant la nationalisation de l'aide publique. Ces *trous dans la raquette* sont, pour la plupart, visés par l'ordonnance 67-580. Pour ce faire, l'ordonnance prévoit à l'article 11 la suppression de la référence à l'activité économique de l'entreprise :

« Tout employeur occupant un ou des salariés dans le champ d'application territoriale de la convention mentionnée à l'article 12 ci-dessous est tenu d'assurer contre le risque de privation d'emploi le ou les salariés dont il utilise les services en vertu d'un contrat de travail³³⁶ ».

³³³ Il y a eu des tentatives d'amélioration de la couverture géographique car la dépendance à l'existence d'un fonds communal (d'autant plus avant la création de l'UNEDIC en 1958) préoccupe le ministère du Travail, insatisfait du faible taux de couverture de l'aide publique. En 1954, est créé un service départemental de chômage chargé d'examiner les demandes des chômeurs ne résidant pas dans une commune disposant d'un service de main-d'œuvre, mais dans les faits, l'absence d'un fonds de chômage communal reste un obstacle à la généralisation de l'aide publique.

³³⁴ ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié, p. 81.

³³⁵ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p. 1.

³³⁶ Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, Titre II « Allocation d'assurance », p. 7240.

L'article 12 énonce pour sa part l'obligation d'adhésion des entreprises à l'UNEDIC et précise que les ASSEDIC ne peuvent pas refuser leurs adhésions. Ainsi, l'État impose l'élargissement professionnel au régime paritaire. Les entreprises sont alors soumises au versement des cotisations finançant le régime d'assurance, comme le précise l'article 14. Ces cotisations reposent sur les rémunérations que les entreprises ont l'obligation de transmettre aux organismes d'assurance. De surcroît l'article 13 précise que si l'employeur a manqué à ses nouvelles obligations, le salarié de l'entreprise — alors fautive — est en droit de bénéficier du régime d'assurance. Ainsi, même si l'adhésion de l'entreprise et les cotisations ne sont pas effectives, le salarié ne peut pas être privé des bénéfices de l'élargissement du régime par le gouvernement. Le droit au salaire indirect en cas de privation d'emploi est par conséquent garanti. Dans cette logique d'affirmation du droit au salaire indirect d'assurance-chômage pour les salariés du privé, l'article 19 prévoit des sanctions à l'encontre des employeurs refusant le nouveau champ d'application de l'assurance-chômage. S'il est habituel que des sanctions pour manquement soient prévues, ici l'employeur — personne physique — peut écoper d'une peine d'emprisonnement allant de deux mois à deux ans lorsqu'il a « indûment retenu par devers lui contribution ouvrière³³⁷ », ce en cas de récidive dans un délai de trois ans. L'employeur commet ici une double faute pouvant l'emmener au pénal³³⁸. Pour commencer, il effectue une forme de retenue sur salaire, en retirant au salarié une part de son salaire brut. Il commet également une infraction relevant de la fraude sociale. La possibilité d'une peine d'emprisonnement n'est quant à elle pas banale, indiquant ainsi l'importance de la cotisation chômage et du caractère désormais obligatoire de l'assurance.

L'ordonnance eut pour conséquence d'accroître d'environ 12% le nombre de salariés couverts par l'assurance-chômage³³⁹. Rappelons que la couverture avant la réforme était de 85% des salariés du privé. Quant à l'aide publique, qui ne couvrait que 27,4% des demandeurs d'emploi (inscrits dans un bureau de placement) en 1967, son taux de couverture³⁴⁰ passe à 44,2% en 1968, alors même que le chômage augmente³⁴¹ et que les demandeurs d'emploi s'inscrivent plus volontiers au nouvel organisme de placement créé en 1967 par l'ordonnance 67-578 du 13 juillet, l'ANPE.

Ainsi, comme le précise l'exposé des motifs couvrant les quatre ordonnances relatives à l'emploi³⁴², c'est par l'effort conjugué des partenaires sociaux et de l'État que la protection contre le risque économique et social que constitue le chômage peut être garantie. Pour autant, précisons que certains chômeurs restent exclus de l'assurance voire même des deux protections. Il s'agit par exemple des jeunes à la recherche d'un premier emploi, des femmes ou de professions entières comme les salariés agricoles. Les mois de réflexion sur les modalités de mise en œuvre de l'obligation d'assurance ne sont pas étrangers à ces exclusions.

B. Faire de l'UNEDIC le régime d'assurance obligatoire

L'extension professionnelle de l'UNEDIC par ordonnance n'était pas la seule voie possible, elle relève d'un choix politique. De la même façon, le maintien d'un seul régime d'assurance-chômage, tout en rendant l'assurance obligatoire, n'était pas l'unique option de réforme.

³³⁷ Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, Titre II « Allocation d'assurance », p. 7240.

³³⁸ C'est le Conseil d'État qui a souhaité prévoir la possibilité d'une action pénale et de procédure ad hoc en cas de méconnaissance par les employeurs de leurs obligations. Les dispositions ont été reprises par le gouvernement.

³³⁹ DOMERGUE J.-P., *op. cit.*, 2019.

³⁴⁰ IGAS, *Rapport annuel, 1975*, données en moyenne mensuelle en fin de mois dans DANIEL C. et TUCHSZIRER C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, 1999, Paris : Flammarion, p. 237.

³⁴¹ Notamment celui des jeunes bien souvent non indemnisables car ils ne peuvent justifier d'une expérience professionnelle.

³⁴² Journal Officiel du 19 juillet 1967, *op. cit.*, p. 7237.

Dans la logique d'un régime paritaire, François-Xavier ORTOLI, alors Commissaire général au Plan, envisage dans son rapport une extension professionnelle à la suite de recommandations de la part de l'État. Selon lui l'obligation légale ne doit intervenir qu'en cas d'impossible solution par la négociation entre les partenaires sociaux. Précisons qu'entre 1960 et 1967, des rattachements individuels au régime paritaire, c'est-à-dire effectués à la demande d'entreprise particulière, ont eu lieu, méthode sur laquelle le CNPF exprimait quelques réticences, alors que les syndicats ouvriers y étaient favorables. Ainsi, les membres de la commission paritaire de l'assurance chômage décidèrent que des demandes individuelles pourrait être acceptées si l'entreprise requérante avait essayé de faire adhérer l'ensemble de sa branche³⁴³.

Au printemps 1967 le gouvernement vient d'arracher le droit à légiférer par ordonnances et désire créer un « choc psychologique » sur la politique de l'emploi, ainsi toutes les mesures doivent être annoncées et promulguées en même temps. Le régime d'assurance-chômage ne peut pas dans cette logique faire l'objet de recommandations. Différer la modification du champ d'intervention de l'UNEDIC empêche une réforme associant l'aide publique et l'assurance, c'est-à-dire que cela ne permettrait pas de créer un effet d'annonce autour de l'effectivité d'un droit à un revenu de remplacement simultanément à la création du nouvel organisme de placement, l'ANPE³⁴⁴. De surcroît, l'usage de l'ordonnance permettait au gouvernement de s'assurer de l'obligation d'assurance et d'éviter la multiplicité des régimes d'assurance³⁴⁵. Multiplicité « qui conduirait à des inconvénients comparables à ceux qui sont constatés en matière de Sécurité Sociale³⁴⁶ ».

Ainsi, plusieurs méthodes ont été envisagées afin d'élargir l'assurance chômage. L'option alternative la plus longuement étudiée est celle d'un régime résiduel géré par l'État. Ce régime balais aurait été destiné à tous les employeurs n'ayant pas adhéré à l'UNEDIC, soit parce qu'ils ne le veulent pas, soit par refus de leur demande par le régime paritaire. Passé un certain délai, tous les employeurs n'ayant pas adhéré seraient obligatoirement pris en charge dans un régime résiduel organisé sous la responsabilité de l'État. Cette solution vise notamment à contourner le plus grand problème de l'obligation d'adhésion : la remise en cause de l'indépendance du régime paritaire. En effet, l'UNEDIC y tient et souhaite se garder le droit d'accueillir ou de refuser telle ou telle catégorie, dès lors « vouloir porter atteinte à cette indépendance, c'est courir un risque politique³⁴⁷ ». De plus, le secrétaire d'État à l'Emploi voit un autre inconvénient à l'obligation de rattachement : l'inclusion dans le régime de droit commun de groupes professionnels particuliers, sont notamment visés les salariés agricoles et les gens de maison. Pour empêcher leur inclusion, il faudrait que l'ordonnance les exclue expressément. Ainsi, la voie du régime résiduel permettrait de poser le principe de l'assurance obligatoire et d'affirmer la vocation de l'UNEDIC à gérer l'assurance chômage, mais sans porter atteinte au paritarisme. L'assurance obligatoire serait effective, mais non par la contrainte d'adhésion au régime paritaire, qui garde alors une certaine liberté dans l'accueil des employeurs. Malgré les avantages de cette formule vis-à-vis du respect du paritarisme dans un domaine où les syndicats s'opposent fermement à n'être que les simples gestionnaires d'une caisse ou sous les ordres du gouvernement, elle pose d'autres problèmes non négligeables. En effet le régime résiduel empêche une péréquation interprofessionnelle des bons et des mauvais risques au sein de l'UNEDIC.

³⁴³ DOMERGUE J.-P., *op. cit.*, p. 35.

³⁴⁴ Rappelons que c'est le cumul des deux aides, indépendamment du niveau de ressources durant les trois premiers mois, qui permet d'affirmer le droit à un revenu de remplacement pourtant créé dès 1958.

³⁴⁵ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p.2.

³⁴⁶ *Idem*.

³⁴⁷ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 3 : extension professionnelle de l'assurance chômage », *op. cit.*, p. 3.

Avec un régime résiduel, l'État risque d'accueillir tous les mauvais risques. De plus, la dualité des régimes d'assurance impliquerait une codépendance, car ils devraient en permanence s'aligner l'un sur l'autre. Ce qui signifie que l'État serait tributaire de décisions d'acteurs privés, quant à l'UNEDIC, son indépendance serait également indirectement limitée. C'est ainsi qu'est pensée une première solution visant à élargir le plus possible le champ d'action de l'UNEDIC. Pour ce faire l'ordonnance doit poser le principe législatif de l'assurance obligatoire et le principe législatif suivant lequel l'UNEDIC a vocation à gérer le régime d'assurance. Ainsi, les demandes d'adhésion, collectives ou individuelles, sont recueillies jusqu'au 31 décembre 1968 et le régime paritaire peut les refuser. Cependant, ce dernier se doit de résoudre les cas particuliers, ce système permettrait d'éviter de trancher au sein d'une ordonnance les situations spécifiques, comme celle des salariés agricoles, des gens de maison ou des travailleurs des DOM. Or, une telle option implique que des secteurs restent non couverts, l'État devrait alors mettre en place un régime résiduel et établir les modalités de cotisations. Cette solution est présentée comme optimale car elle n'entraîne pas de contraintes immédiates, mais permet d'espérer que les cas particuliers puissent être réglés *via* la négociation. De plus, il est clairement énoncé que le gouvernement peut espérer un nombre très faible de résiduels au 1er janvier 1969, ce qui lui permettrait *in fine* d'imposer leur adhésion à l'UNEDIC. Cette solution, proposée lors du comité interministériel du 6 juin 1967, a été acceptée par le régime paritaire lors d'entretiens entre ses représentants et Jacques CHIRAC³⁴⁸, à la condition qu'il ne se voit pas contraint d'accueillir les régimes dont il ne voudrait pas, tout particulièrement les salariés agricoles et les temporaires des collectivités publiques. Ce qui va à l'encontre de la volonté réelle du gouvernement. De plus, à cette date, l'UNEDIC n'a pas pris d'engagement, les échanges doivent donc se poursuivre. Pour autant, au début du mois de juin, l'instauration d'un régime résiduel semble inévitable. C'est pourquoi, se pose la question de sanctions à l'encontre des employeurs tombant dans le régime résiduel, afin de les inciter à s'orienter vers le régime conventionnel. Or, la sanction ne peut pas être si facilement celle d'un taux d'appel élevé, cela enverrait un signal sur les modifications à venir des cotisations d'assurance-chômage, et ainsi des salaires bruts. D'autres problèmes restent non résolus, malgré l'option d'un régime résiduel, la question des salariés agricoles reste problématique. En effet, leur chômage étant très difficile à contrôler, puisqu'il n'y a pas de définition précise du chômage dans l'agriculture, leur inclusion dans le régime résiduel n'est pas plus désirée que dans le régime paritaire. Il faudrait alors trouver une autre solution pour traiter ce problème social, ce qui implique d'annoncer qu'une autre ordonnance « précisera les conditions dans lesquelles l'assurance-chômage est organisée en ce qui concerne les travailleurs dont il s'agit³⁴⁹ ».

Quelques semaines plus tard, une nouvelle rédaction de l'ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi est proposée, nous retrouvons ces modifications dans la version finale. C'est à ce moment-là que le régime résiduel est définitivement évincé, ce changement est rendu possible par l'accord donné par l'UNEDIC au cours de consultations officieuses³⁵⁰. Malgré l'abandon du régime résiduel, les salariés agricoles sont bien exclus du champ, tout comme les travailleurs des DOM par des rédactions ne les désignant pas explicitement. Se pose encore la question des gens de maison, en effet pour les exclure aucun subterfuge rédactionnel n'est possible, ils doivent être expressément visés, c'est l'option qui a été choisie dans la version finale de l'ordonnance.

³⁴⁸ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, commentaires sur le projet de réforme.

³⁴⁹ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, commentaires sur le projet de réforme. p.6.

³⁵⁰ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, dossier pour le comité interministériel du 6 juin 1967, « Note sur l'ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi ».

Alors que le régime résiduel semblait inévitable pour garantir un salaire indirect aux salariés du privé, ainsi qu'aux salariés de structures publiques, parapubliques ou encore des collectivités sur lesquels nous ne pouvons pas nous attarder ici, un compromis fut trouvé entre le cabinet de Jacques CHIRAC et l'UNEDIC. Le régime conventionnel reçoit le monopole de l'assurance-chômage et une obligation d'accueil des employeurs pour lesquels l'assurance est désormais obligatoire. En contrepartie des éléments de souplesse ont dû être mis en place afin d'aboutir à cette solution de régime unique. Ainsi, il peut être créé autant d'ASSEDIC que de besoin, l'UNEDIC — à travers son comité paritaire et sous réserve de l'agrément du gouvernement — peut prévoir des règles spécifiques à certaines branches d'activité, cela permet d'accueillir des professions particulières pour lesquelles il est considéré que le régime général conduirait à de nombreux abus³⁵¹. Nous comprenons alors que la crainte sous-jacente au cabinet du Secrétariat d'État en charge des problèmes de l'emploi est la mise en place d'un salaire garanti³⁵², tout spécifiquement en ce qui concerne les salariés agricoles et les travailleurs saisonniers. Lorsque nous recroisons les réflexions de Jacques CHIRAC et de son cabinet portant sur l'aide publique et sur l'assurance chômage, la méfiance vis-à-vis des « abus » de la couverture du risque chômage porte notamment sur l'indemnisation d'un chômage prévisible. Ainsi, la formule *in fine* adoptée empêche l'UNEDIC de refuser des adhésions³⁵³, mais elle peut mettre en place des modalités spécifiques concernant les conditions d'ouverture du droit à l'allocation, le droit d'entrée, le taux et la répartition des contributions des employeurs et des salariés, ainsi que le taux et la durée des prestations. Enfin, l'UNEDIC n'indemnise pas le chômage saisonnier³⁵⁴, que la commission paritaire définit comme se reproduisant annuellement à la même période. L'idée avancée est que le régime doit assurer un risque aléatoire et non un risque prévisible, autrement les saisonniers pourraient se servir de l'assurance, ou de l'aide publique, comme d'une continuation du salaire entre deux périodes de travail.

En définitive, à la suite de nombreuses négociations et réflexions sur la rédaction, l'exécutif a pu poser le principe législatif de l'assurance obligatoire et se dispenser de la création d'un régime résiduel. Si ces négociations ont abouti, c'est notamment car plusieurs catégories, comme les travailleurs agricoles ou les travailleurs saisonniers, ont été exclus de l'extension professionnelle. À plusieurs reprises, ces exclusions de l'UNEDIC sont justifiées par un risque d'abus conduisant le régime paritaire non plus à couvrir le risque chômage, mais à assurer un salaire entre deux emplois à certaines professions. Dès lors, les pouvoirs publics considèrent avoir besoin de définir clairement le chômage dans le secteur agricole avant d'inclure ses travailleurs dans le régime conventionnel, ce qui nécessite un travail commun au Ministère de l'Agriculture et aux organisations professionnelles. L'extension géographique de l'aide publique permet au gouvernement d'affirmer la considération de ce problème social auquel sont confrontés ces travailleurs. Cependant, notons que l'un des freins à l'alignement des conditions d'ouverture des droits de l'assistance (plus restrictifs en termes de passé professionnel) sur l'assurance est bien la prise en charge des travailleurs agricoles par cette protection. En effet, les présumés abus, de la part de ces travailleurs, pouvant en résulter sont régulièrement mis en avant comme un frein à la mise en cohérence des critères d'admission. Ainsi, même sans compter l'opposition de l'UNEDIC à les accueillir, le gouvernement est lui-même réticent à l'ouverture de l'assurance car il redoute « qu'un régime de couverture du risque chômage de tous ces salariés [agricoles] fasse, comme les autres

³⁵¹ *Idem*

³⁵² AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, Note relative aux projets de décret portant application de l'ordonnance 67-580 de Claude THOMAS, Chef du Service de l'Emploi pour Monsieur le Secrétaire d'État aux Affaires sociales chargé des problèmes de l'emploi, 28 juillet 1967,

³⁵³ Rappelons que les salariés agricoles et les gens de maison sont exclus du régime paritaire par l'ordonnance n°67-580 du 13 juillet 1967 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi.

³⁵⁴ Il en va de même pour l'aide publique de l'État.

régimes sociaux les concernant, pour partie appel au budget de l'État³⁵⁵ ». Pour autant, dans un premier temps, il n'était pas question de les exclure pleinement, mais de prévoir rapidement des dispositions dérogatoires précisant les particularités devant caractériser leur régime, ainsi qu'une date d'application différée afin de définir les critères du chômeur dans l'agriculture. En conséquence, devaient être prises des mesures encadrant strictement l'accès à l'allocation afin de ne pas dépasser la définition que donne le gouvernement au chômage indemnisable. En réalité, les salariés agricoles ont dû attendre 1974 pour rejoindre le régime paritaire.

C. La prévalence de la logique d'assurance sociale

Bien que le système reste dual et que l'un de ses pans relève de l'assistance, le revenu de remplacement défini par l'ordonnance de 1967, peut être assimilé dans la pratique à un salaire indirect, du moins durant les trois premiers mois de chômage³⁵⁶. Cela tient tout à la fois de la réforme conjointe, des modalités des prestations et de leur versement.

Le droit à ce revenu de remplacement est affirmé dans l'article 1^{er} de l'ordonnance 67-580 et englobe expressément, pour la première fois, les deux allocations en se plaçant en amont des titres spécifiques à chaque régime. Il s'agit d'une rupture, tant d'un point de vue des textes que de la pratique³⁵⁷, ici les deux aides sont affirmées comme cumulables et fonctionnant de concert. De surcroît, l'ordonnance envisage d'ores et déjà un versement conjoint des deux aides par les seules ASSEDIC, dont la compétence serait élargie aux prestations de l'État. À la suite d'une expérimentation, en 1969 ce fonctionnement est généralisé³⁵⁸. Cette modalité renforce la notion de revenu de remplacement malgré la persistance des deux régimes et la nécessité pour le demandeur de remplir deux dossiers dont les avis sont respectivement tranchés par : les directions départementales du travail et de main-d'œuvre pour l'aide publique, les ASSEDIC pour les demandes relevant de l'assurance-chômage. Le versement des deux prestations par le régime paritaire faisait partie des recommandations du Commissaire général du plan afin de faciliter le rapprochement des deux régimes, dans une optique, à terme, de fusion de ces derniers. Ainsi, dès 1967 est envisagée et pensée la mise en place d'un régime unique de protection contre le risque chômage. Le choix de l'harmonisation des régimes dans une perspective de fusion future est affirmé. Pour ce faire, il était nécessaire de rapprocher les champs d'application des régimes, c'est ce que nous avons évoqué avec la nationalisation de l'aide publique et l'extension professionnelle de l'assurance. François-Xavier ORTOLI recommande également une augmentation des deux prestations. L'aide publique est augmentée par décret conformément à l'ordonnance 67-580. L'amélioration de l'allocation spéciale de l'UNEDIC est quant à elle actée par l'avenant W du 10 juillet 1967 majorant l'allocation de 15% et la portant ainsi à 40,25% du salaire durant les trois premiers mois de chômage, mais instaurant par la même occasion une dégressivité au terme des trois premiers mois. Cette modification du salaire indirect est une recommandation de l'État. Ainsi, l'augmentation quasiment simultanée des aides participe à la construction du revenu de remplacement à double source en cas de privation d'emploi. Toujours dans une logique de mise en cohérence des deux régimes, le rapport prévoyait des conditions d'accès aux prestations quasiment identiques. Si cette option n'a pas été retenue par le secrétaire d'État, il est important de noter que les conditions sont à plusieurs égards de même nature. Ainsi, la prévalence faite à la logique d'assurance

³⁵⁵ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport ORTOLI », p. 6.

³⁵⁶ La majorité des travailleurs privés d'emploi retrouvent un travail durant les trois premiers de chômage, c'est pourquoi cette durée est choisie comme référence par les pouvoirs publics.

³⁵⁷ DANIEL C., TUCHSZIRER C., *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris : Flammarion, 1999, p. 226.

³⁵⁸ Convention entre l'État et l'UNEDIC du 10/02/1969.

plutôt que d'assistance en 1967 est également à comprendre dans la perspective d'une fusion des deux régimes.

Bien que le système reste dual, que l'aide publique ne soit pas une prestation d'assurance financée par la cotisation et qu'elle demeure une somme forfaitaire ne s'appuyant pas sur le salaire antérieur³⁵⁹, le revenu de remplacement est dans son ensemble plus proche d'une logique de salaire indirect. Précisons cependant que le propos vaut uniquement pour les trois premiers mois de chômage. Ce rapprochement est notamment lié aux conditions d'accès à l'aide publique. En effet, l'ordonnance 67-580, complétée par décrets d'application, supprime les conditions de ressources durant les trois premiers mois de chômage uniquement, période durant laquelle la majorité des chômeurs retrouvent un emploi. Cet aménagement de l'aide a pour objectif de garantir le droit à un revenu de remplacement, mais il vise également à supprimer le caractère de charité de l'aide. Plus encore, Jacques CHIRAC considère que l'aide de l'État doit être « débarrassée de son caractère anachronique d'assistance³⁶⁰ ». Or, dans cet éloignement de la logique d'assistance, la condition de ressources est centrale, en effet dans une note relative à l'application législative du rapport ORTOLI³⁶¹, il est précisé que supprimer cette condition, c'est faire disparaître la notion d'assistance. Cependant, cette modalité n'est effective que lors des trois premiers mois de chômage, période après laquelle l'aide publique retrouve son caractère d'assistance³⁶². Enfin, pour percevoir l'aide publique, il est nécessaire de justifier d'un passé professionnel. Le demandeur doit avoir exercé une activité professionnelle de six mois au cours des douze derniers mois, ainsi l'aide publique est plus exigeante que l'UNEDIC en ce qui concerne le passé professionnel ; en effet, le régime paritaire demande de justifier de 180 heures de travail sur trois mois au cours des douze derniers mois³⁶³. François-Xavier ORTOLI recommandait à ce propos un alignement sur les modalités du régime paritaire³⁶⁴, mais Jacques CHIRAC jugea que cela impliquait une hausse des dépenses dédiées à l'aide publique trop importante³⁶⁵, et ainsi des risques « d'abus » de la part de certaines professions³⁶⁶. Sans être particulièrement étayée, cette crainte des abus revient très régulièrement, il est même précisé qu'en cas de surestimation, les conditions pourraient être assouplies dans le futur.

Ainsi la nationalisation de l'aide publique, la suppression des conditions de ressources durant les trois premiers mois, le nécessaire passé professionnel et l'inscription de l'aide dans un droit à un revenu de remplacement participent à l'éloignement de ce qui était perçu par les contemporains comme une logique de « charité », comme le demandait le secrétaire d'État. Dès lors, l'aide publique semble passer d'une logique d'assistance à une logique de solidarité nationale complémentaire à la solidarité professionnelle. Jean-Pascal HIGELÉ

³⁵⁹ L'aide publique revalorisée est toujours majorée pour personne à charge. En revanche, la proposition de Jean-Marcel JEANNENEY visant à la majorer pour enfant à charge n'a pas été retenue. Édouard BALLADUR explique que les bénéficiaires ont toujours accès aux allocations familiales et qu'elle induirait une augmentation moindre de l'allocation principale.

³⁶⁰ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 2 : revenu de remplacement en cas de chômage complet : réforme de l'allocation d'assistance », non datée, date estimée : premier tiers du mois de mai 1967.

³⁶¹ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport ORTOLI », p. 4.

³⁶² Cette limitation dans le temps permet de limiter le coût de la réforme. Elle est nourrie par la méfiance de potentiels abus de la part de travailleurs privés d'emploi et par le reclassement de plus la moitié des chômeurs trois mois après la perte de leur emploi.

³⁶³ ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 88.

³⁶⁵ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 2 : revenu de remplacement en cas de chômage complet : réforme de l'allocation d'assistance », non datée, date estimée : premier tiers du mois de mai 1967.

³⁶⁶ Sont particulièrement visés les travailleurs saisonniers et les salariés agricoles, voir page 10.

parle d'un appendice d'assurance publique³⁶⁷. Un changement que l'on retrouve confirmé dans les réflexions sur la formulation du droit à un revenu de remplacement affirmé dans l'article 1^{er} de l'ordonnance. Celle-ci fut modifiée en Conseil d'État³⁶⁸ : il supprima les notions de solidarité nationale et de solidarité professionnelle à l'article 1^{er}, faisant ainsi passer la rédaction de l'article de : « La solidarité nationale et la solidarité professionnelle garantissent les travailleurs contre le risque de perte involontaire d'emploi en leur ouvrant droit à recevoir un revenu de remplacement destiné à faciliter leur reclassement au leur reconversion³⁶⁹ », à : « En complément des mesures tendant à faciliter leur reclassement ou leur conversion, les travailleurs involontairement privés d'emploi ont droit à un revenu de remplacement dans les conditions ci-après fixées³⁷⁰ ». En effet, certaines populations étant encore exclues des deux régimes, le Conseil d'État considéra que la première formulation donnait au texte une portée juridique qu'il n'avait pas. Pour autant, les notions de solidarité professionnelle et de solidarité nationale ont été maintenues dans l'exposé des motifs annonçant la modification des allocations et aides versées aux travailleurs privés d'emploi ; quant à l'article premier, il se situe en amont des titres respectivement dédiés à l'aide publique et à l'assurance-chômage. Ainsi, malgré le changement de formulation, il y a bien une rupture dans la considération de l'aide publique et plus largement de l'indemnisation du chômage.

En définitive, l'affirmation d'un droit à un revenu de remplacement et les modifications des deux régimes affirment une prévalence à la logique d'assurance dans la couverture du risque chômage³⁷¹. C'est-à-dire à la logique du salaire indirect dans un contexte de normalisation des périodes de chômage. Ainsi, l'amélioration de l'indemnisation interroge son rôle dans l'adaptation du marché du travail aux mouvements de l'économie.

II. L'indemnisation du chômage : un mécanisme d'adaptation aux transformations du marché du travail ?

L'analyse des modifications des prestations d'assurance-chômage permet d'appréhender les transformations à l'œuvre sur le marché du travail : l'intervention des pouvoirs publics en ce domaine s'inscrit dans une réforme de la politique active de l'emploi. Dès lors la réforme de 1967 ne peut pas être entendue uniquement comme un traitement social du chômage, mais également comme une politique visant à transformer le marché du travail. Enfin, décortiquer une réforme de l'indemnisation du chômage permet de s'intéresser à la transformation du chômage lui-même, ainsi que de mieux comprendre le rapport des pouvoirs publics et de la société à ce dernier. L'instauration de l'emploi comme problème politique en 1967 est effectivement dépendante des chiffres du chômage connaissant une évolution à la hausse, pourtant cette justification est insuffisante pour comprendre l'intervention de l'État sur le marché du travail, ce tant en ce qui concerne le fond de l'action, que la méthode utilisée.

A. Un nouveau rapport aux périodes de chômage implique un nouveau rapport au salaire différé

Les modifications de l'indemnisation du chômage en 1967 n'interviennent pas seulement dans une volonté de généralisation et d'amélioration de la protection sociale, elles viennent également répondre à une transformation structurelle du marché du travail et à un retour du

³⁶⁷ HIGELÉ J.-P., « Quels régimes de ressources des chômeurs ? Une histoire de l'indemnisation du chômage en France », in HIGELÉ J.-P. (dir), *Les transformations des ressources des travailleurs. Une lecture de l'emploi et des droits sociaux en France*, coll. « Salariat et transformations sociales », Nancy : Presses universitaires de Nancy, 2009 p. 49.

³⁶⁸ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, Avis du Conseil d'État sur les quatre ordonnances, ordonnance relative aux garanties de ressources aux travailleurs privés d'emploi, 4 juillet 1967.

³⁶⁹ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, carton 19769199/5, ordonnance relative aux garanties de ressources pour les travailleurs sans emploi proposée lors du comité interministériel du 6 juin 1967.

³⁷⁰ Journal Officiel du 19 juillet 1967, *op. cit.*, p. 7239.

³⁷¹ Notons que c'est la première fois que le régime paritaire est désigné comme assurance chômage dans un texte juridique.

chômage. En janvier 1967, le chômage est institué en problème politique, en effet le Premier ministre Georges POMPIDOU déclare que « nous devons considérer l'emploi comme problème permanent³⁷² ». Quelques mois plus tôt, le chef du gouvernement qualifiait déjà l'emploi de « problème fondamental et préoccupant » dans « une économie en perpétuel mouvement comme est l'économie actuelle moderne³⁷³ ». Ainsi, le Premier ministre pose un constat : la France connaît un retour du chômage et une transformation du fonctionnement du marché du travail depuis le milieu des années 1960. Cependant, sa déclaration n'est pas uniquement un état de fait, elle est aussi un appel à l'adaptation de la politique de l'emploi et de l'indemnisation du chômage aux nouvelles conditions économiques, notamment induites par l'entrée de la France dans le Marché commun. Georges POMPIDOU exprime alors les conséquences des réformes de structures et explique qu'il est désormais nécessaire d'y adapter le marché du travail. Ces transformations impliquent notamment des fusions et concentrations d'entreprises entraînant des licenciements collectifs³⁷⁴, des déséquilibres de l'emploi et des difficultés de reclassement. Ainsi, par la réforme de 1967, le gouvernement cherche à redéfinir le marché du travail et ses mécanismes afin de ne pas entraver les mutations économiques, mais bien au contraire de les accompagner, tout en répondant à l'insécurité sociale alors générée.

Si le chômage n'est pas totalement normalisé et le plein emploi reste un objectif, celui-ci est compatible, aux yeux du gouvernement, avec l'existence d'un chômage frictionnel : les périodes de chômage, à condition d'être relativement courtes, sont, dans une société industrielle moderne, une étape obligée dans l'adaptation du marché du travail. Le chômage est désormais un problème perpétuel et durable. À l'occasion de son entretien télévisé du 20 janvier 1967, Georges POMPIDOU expose sa pensée sur l'emploi, elle pourrait être sommairement résumée ainsi : dans une société industrielle moderne caractérisée par une économie en mouvement, il faut accepter que chômage soit un problème majeur et permanent auquel il s'agit de répondre inlassablement, mais qu'il ne peut être éradiqué et que la situation antérieure ne pourra pas être retrouvée. Par cette démonstration, il dessine les bases d'une redéfinition de la carrière normale et des périodes de chômage. De cette façon, le Premier ministre réagit à différentes interpellations : il répond au dépassement des 300 000 chômeurs, il replace les statistiques dans un contexte d'évolution du progrès technique, des structures et du rythme de l'économie. C'est ainsi qu'il annonce une transformation à long terme du marché du travail pour que celui-ci réponde aux besoins d'adaptation des entreprises à la conjoncture. Les mots du chef du gouvernement résonnent alors comme un constat et un projet.

L'amélioration du salaire indirect, son inscription dans un droit à un revenu de remplacement et l'affirmation, pour la première fois dans un texte juridique, de l'UNEDIC comme régime d'assurance-chômage s'inscrivent pleinement dans cette transformation. En effet, par cette progression de la protection sociale, une réponse est formulée au retour du sentiment d'insécurité vis-à-vis de l'emploi nourri par les chiffres du chômage et les mouvements de concentration et de fusion d'entreprises. Bien que les difficultés sur le marché du travail puissent apparaître relativement faibles, le sentiment d'insécurité n'est pas proportionnel au risque réellement encouru, il découle des attentes des individus. Comme l'explique Robert CASTEL³⁷⁵, dans *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* dans une société où l'individu ne peut trouver ni en lui-même ni dans son entourage la capacité

³⁷² Entretien de Georges POMPIDOU par Pierre VIANSSON-PONTÉ le 20 janvier 1967, paru sous forme d'Interview « "Si M. MENDÈS-FRANCE vient nous porter la contradiction il parlera, il sera entendu et on lui répondra", affirme M. POMPIDOU » dans *Le Monde* le 21 janvier 1967, p. 8.

³⁷³ Archives numérisées de l'Institut POMPIDOU, Entretien télévisé de Georges POMPIDOU avec Roger PRIOURET le 26 septembre 1966.

³⁷⁴ À ce propos, voir notamment : DERHY A., « Les fusions et acquisitions en France de 1959 à 1992 : évolution et caractéristiques. », in *Revue d'économie industrielle*, vol. 73, 3^e trimestre 1995.

³⁷⁵ CASTEL R., *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Paris : Le Seuil, 2003.

d'assurer sa protection, sa vulnérabilité est forte, tout comme sa recherche de protections, de surcroît dans un cadre où l'insécurité apparaît infinie³⁷⁶. Sans compter que le travail salarié occupe une place centrale dans le rapport à la protection sociale, l'emploi garantit non seulement un salaire, mais également un statut et des droits, ce qui explique davantage la remontée du sentiment d'insécurité face à la hausse, même faible, du chômage et la compréhension de bouleversements sur le marché du travail.

De cette façon, au-delà de l'étude des transformations de l'indemnisation, l'analyse de la mise en place d'un revenu de remplacement permet de saisir les réactions des pouvoirs publics face aux mouvements à l'œuvre sur le marché du travail. C'est pourquoi, nous considérons qu'il y a une forme de normalisation des périodes de chômage dans la carrière d'un salarié³⁷⁷, ce dernier bénéficiant d'une forme de continuité de son salaire en cas de réalisation du risque. Certes, ce revenu de remplacement intervient durant une durée limitée et n'est pas un salaire garanti, pour autant le chômeur indemnisé par l'aide publique (relevant plutôt d'une assurance publique que de l'assistance³⁷⁸) et l'UNEDIC conserve son statut de salarié *via* la hausse de l'indemnisation — durant les trois premiers mois — et grâce au cumul des aides et à leur définition nouvelle. Comme le précisait François-Xavier ORTOLI dans son rapport, les modifications viennent corriger l'insécurité du système, ce dernier n'étant désormais plus du tout adapté à l'évolution du marché du travail et à l'accroissement de la mobilité des travailleurs³⁷⁹.

B. Face aux fluctuations, garantir un niveau de salaire par l'indemnisation du chômage partiel

La réponse aux changements structurels à l'œuvre sur le marché du travail par une modification de l'indemnisation du chômage concerne également le chômage partiel, tant du côté de l'État que du régime paritaire. Les variations d'activité conduisant à une baisse des heures travaillées sont des fluctuations conjoncturelles, ainsi elles ne relèvent *a priori* pas de l'évolution des structures. Pourtant, François-Xavier ORTOLI aborde la question dans la perspective des conséquences sociales de l'adaptation de l'économie. En effet, il estime que ces variations sont liées « aux changements observés dans les conditions du développement³⁸⁰ », ainsi qu'à des mouvements de conjoncture plus fréquents sur les marchés des biens et des services. La modulation des horaires est alors admise dans la gestion industrielle. Pour autant, cette situation a des effets sociaux significatifs pour les travailleurs qui voient, en conséquence, leurs revenus diminuer et devenir incertains. Ainsi, la première recommandation du Commissaire général du plan est une prescription du gouvernement aux entreprises : elles doivent être en mesure de prévoir autant que possible les fluctuations de façon à mettre en œuvre un étalement de la production permettant alors de les lisser. Les entreprises se trouvant, à la fin des années 1960, dans une période de transformations de leurs méthodes d'organisation, François-Xavier ORTOLI suggère d'inclure cette pratique dans les nouvelles manières de faire. Cette solution permettrait une diminution des revenus moins sensible puisqu'une faible part de la rémunération serait attachée aux horaires les plus élevés. Notons que cette recommandation vaut pour les fluctuations au-dessus de 40 heures hebdomadaires, situation qui ne relève pas du chômage partiel, il s'agit définitivement d'une charge revenant à l'entreprise et non à l'État. En revanche, lorsque l'horaire hebdomadaire tombe en-dessous de 40 heures, nous sommes face à un chômage partiel au sens courant et accepté du terme. Avant 1967, un système

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 8.

³⁷⁷ À ne pas confondre avec les temps de chômage jugés réguliers dans l'agriculture. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, le chômage des salariés agricole n'est pas défini. De surcroît, ils ne sont pas concernés par l'ensemble de la réforme de 1967.

³⁷⁸ HIGELÉ J.-P., *op. cit.*, 2009 p. 49.

³⁷⁹ ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, avril 1967, non publié, p.82

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 113.

étatique d'indemnisation existait, cependant ce dernier était particulièrement strict³⁸¹. François-Xavier ORTOLI ne propose pas de réelle modification de ce système, mais son montant étant lié à l'indemnisation du chômage complet, il y a subséquemment une hausse de son taux d'indemnisation. Avant la réforme, quelques entreprises ou professions avaient déjà conclu des accords visant à compléter l'indemnisation du régime d'assistance, pour autant la protection du salaire en cas de baisse d'activité était restreinte. Ainsi, François-Xavier ORTOLI considère que des recommandations doivent être faites par le gouvernement aux entreprises et aux branches particulièrement exposées aux variations conjoncturelles. Ces recommandations doivent viser une indemnisation du chômage partiel, tout en évitant les compensations interprofessionnelles qu'il juge trop risquées. En 1967, le gouvernement décide d'aller, sur ce point, plus loin que les prescriptions du rapport. Les archives du cabinet de Jacques CHIRAC nous apprennent que le secrétaire d'État « estime nécessaire d'améliorer le système actuel, très restrictif, d'indemnisation du chômage partiel³⁸² ».

L'article 9 de l'ordonnance 67-580 (titre II relatif à l'aide publique) dispose qu'un régime d'indemnisation du chômage partiel est désormais assuré par la puissance publique. Si les modalités sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, l'élargissement de la prise en charge du chômage partiel est clair :

« L'allocation d'aide publique peut être versée aux travailleurs qui, tout en restant liés à leur employeur par un contrat de travail, subissent une perte de salaire imputable soit à la fermeture temporaire de l'établissement qui les emploient, soit à la réduction de l'horaire de travail habituellement pratiqué dans l'établissement en deçà de la durée légale du travail. »

Le décret d'application 67-806 du 25 septembre 1967, fixant les conditions d'attribution des allocations d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, détermine dans son titre II les conditions d'accès à l'indemnisation légale du chômage partiel. Les allocations sont versées par l'employeur qui est remboursé *a posteriori* par l'État. En 1967, ces allocations légales sont fixées à 1,10 F minimum par heure ou à un quatre-vingtième des allocations perçues par quatorzaine du chômage complet et sont attribuées « dans les cas où la réduction d'horaire est imputable soit à un sinistre, soit à des difficultés d'approvisionnement de l'entreprise en matière première ou en énergie, soit à la conjoncture économique, dans la limite de 320 heures par année civile³⁸³ ». L'indemnisation est limitée à un plafond fixé par décision du ministre des Affaires sociales. Sont également concernées les heures perdues pour les salariés travaillant légalement un nombre d'heures supérieur à quarante heures hebdomadaires. À nouveau, les salariés agricoles se voient exclus, ils ne peuvent pas bénéficier du chômage partiel. Lorsque cette option est suggérée, le secrétaire d'État à l'emploi y oppose un non ferme³⁸⁴. Cette nouvelle protection face aux fluctuations d'activité, qui vise à maintenir un certain niveau de salaire aux travailleurs subissant les mouvements de l'économie, est bien une réaction aux mutations de la production (ainsi que leur acceptation et accompagnement). De cette façon, elle participe à une nouvelle définition du chômage en élargissant la définition du chômage indemnisable. De plus, elle caractérise la façon dont l'État choisit d'intervenir face aux fluctuations de salaires.

La réforme de l'indemnisation du chômage partiel en 1967 ne s'arrête pas là. Lors de la préparation des ordonnances relatives à l'emploi, l'implication de l'UNEDIC face à ce risque

³⁸¹ La cause de chômage doit être définie par décret, cela revient en réalité à des causes de chômage externe à l'entreprise ou à la branche. De plus, ce système nécessite un accord explicite du directeur départemental de la main-d'œuvre.

³⁸² AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/55, « Fiche n°8 relative au chômage partiel », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967.

³⁸³ Décret 67-806 du 25 septembre 1967 fixant les conditions d'attribution des allocations d'aide publique aux travailleurs privés d'emploi, article 29.

³⁸⁴ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note de Claude THOMAS, Chef du Service de l'Emploi, pour Monsieur le Secrétaire d'État aux Affaires sociales chargé des problèmes de l'emploi », 28 juillet 1967, p. 6.

est considérée. Elle doit faire l'objet d'une recommandation aux partenaires sociaux. Avant d'approfondir cette question, notons que cette idée est déjà avancée en 1965. Dans une note rédigée par Édouard BALLADUR le 22 janvier 1965, en tant que chargé de mission aux affaires sociales et juridiques au cabinet du Premier ministre Georges POMPIDOU³⁸⁵, il est proposé de faire participer le patronat à la lutte contre les conséquences du chômage partiel, en étendant le rôle de l'UNEDIC. Le patronat et le ministère des Finances sont hostiles à cette proposition car il s'agit selon eux d'un moyen pour « les industries marginales de se maintenir artificiellement en activité grâce à l'aide des industries plus développées³⁸⁶ », leur préférence va ainsi à une augmentation significative de l'aide de l'État. Ce positionnement, Édouard BALLADUR prend soin de l'inclure dans des positions plus larges du patronat qui ne souhaite pas non plus relever le plafond des cotisations de la Sécurité sociale, mais qui est favorable à l'augmentation des cotisations de retraites complémentaires et à l'augmentation des allocations chômage d'État. Ainsi, il juge que « les lignes directrices inspirant ces positions diverses sont trop claires pour qu'il soit nécessaire d'épiloguer sur elles³⁸⁷ ». En conséquence, il estime que la participation de l'UNEDIC doit être évoquée lors du Comité social du 28 janvier 1966 car le ministre du Travail souhaite qu'une décision rapide soit prise en ce qui concerne le chômage partiel.

En 1967, la participation du régime paritaire à la lutte contre les conséquences du chômage partiel, à savoir une perte de salaire, est de nouveau avancée à l'occasion de l'élaboration des ordonnances relatives à l'emploi. Cette question relève de la recommandation³⁸⁸ : l'État doit encourager à l'insertion dans les conventions collectives l'indemnisation du chômage partiel, tout particulièrement dans les secteurs où les cycles sont plus marqués. Dans une lettre du 3 août 1967 aux partenaires sociaux, le Premier ministre Georges POMPIDOU les incite à ouvrir des discussions devant aboutir à des accords collectifs permettant d'améliorer les garanties de l'emploi dans les entreprises. Parmi ces recommandations, nous retrouvons la signature d'un accord-cadre sur le chômage partiel. Ainsi se préparent de longs mois d'oppositions et de négociations avant la signature de l'accord national interprofessionnel du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel. Au début du mois d'octobre, le CNPF juge que la question du chômage partiel ne relève pas du niveau confédéral, mais des branches professionnelles, le gouvernement souhaitant que les discussions commencent avant le débat sur la motion de censure, Jacques CHIRAC met en place des rendez-vous avec les grandes fédérations patronales de façon à les persuader à négocier sur ces points³⁸⁹, ce à quoi Paul HUVÉLIN (président du CNPF de 1966 à 1972) ne voit pas d'inconvénient. Mi-novembre, les discussions restent compliquées. En effet, Édouard BALLADUR a appris par André BERGERON (secrétaire général de FO de 1963 à 1989 et vice-président en alternance de l'UNEDIC de 1958 à 1990) que le CNPF s'apprêtait à prendre une position négative concernant les quatre points non résolus des recommandations du gouvernement, alors même que le conseiller espérait encore un dénouement positif. Les difficultés à la réalisation d'un accord sur le chômage partiel tiendraient essentiellement des réticences de quelques fédérations³⁹⁰, ainsi le CNPF n'envisage plus un accord confédéral

³⁸⁵ AN, CAC, Archives d'Édouard BALLADUR, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges POMPIDOU, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Édouard BALLADUR au Premier ministre sur l'emploi, « Allocations chômage, note à l'attention de Monsieur le Premier ministre », 22 janvier 1965.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁸⁷ AN, CAC, Archives d'Édouard BALLADUR, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges POMPIDOU, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Édouard BALLADUR au Premier ministre sur l'emploi, « Allocations chômage, note à l'attention de Monsieur le Premier ministre », 22 janvier 1965. p. 4.

³⁸⁸ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 9 : recommandations que le gouvernement pourrait faire aux organisations professionnelles », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967, p. 1.

³⁸⁹ AN, CAC, Archives d'Édouard BALLADUR, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges POMPIDOU, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, Édouard BALLADUR au Premier ministre, « Conversations entre le CNPF et les organisations syndicales sur l'emploi », 3 octobre 1967.

³⁹⁰ L'habillement et les Travaux publics ne veulent pas indemniser le chômage partiel ; HAAS-PICARD (ancien représentant du PS clandestin à Londres, il est à la fin des années 1960 président des chambres syndicales de raffinage, des transports

sur ce point. En janvier 1968, le gouvernement semble impatient de voir les négociations aboutir³⁹¹, il se réjouit alors que les négociations relatives au chômage partiel se déroulent au niveau confédéral à partir du 11 janvier.

Les premières réunions ont permis de définir les heures indemnissables et les bénéficiaires, ainsi que la méthode pour calculer le nombre d'heures à indemniser, le taux d'indemnisation et sa durée, mais celle du 30 janvier s'est soldée par un échec. Le CNPF souhaite s'en tenir à de simples recommandations aux organisations patronales, tandis que les syndicats demandent un accord précisant les taux et les règles d'indemnisation du chômage partiel. Ainsi, Édouard BALLADUR pense qu'il est temps de relancer le CNPF car il est préférable de ne pas revenir sur les ordonnances de l'été afin de montrer que ces dernières ont été véritablement complétées par des accords et des négociations contractuelles. En effet, en cas d'échec, la réforme serait menée par voie législative. Dès lors, la réforme de la politique de l'emploi ne pourrait se targuer d'aucune avancée via le dialogue social. Mi-février, l'accord est finalement en bonne voie pour aboutir, malgré des discussions tendues, notamment sur l'exclusion de certaines branches professionnelles de l'accord. En effet, lors de la réunion du 15 février, le patronat a accepté de négocier un accord national interprofessionnel (ANI) créant une obligation générale et non plus de simples recommandations. Le 21 février un accord est signé. Ce dernier prévoit une indemnisation par l'entreprise de 50% de la rémunération brute, diminuée de l'allocation d'aide publique perçue par le travailleur, et une indemnisation minimale (1,10 F) et ce durant 160 heures. Le financement de l'indemnisation est à la charge de chaque entreprise, il n'y a donc pas de solidarité interprofessionnelle par la mise en place d'une nouvelle cotisation. L'ANI définit également un champ d'application ne satisfaisant pas exactement les syndicats puisque 500 000 à 600 000 salariés en sont exclus, alors même qu'ils exercent dans des branches précisément frappées par le sous-emploi³⁹². En effet, les fédérations ayant déclaré refuser, avant la signature, de suivre la convention ne peuvent y être contraintes, conformément aux statuts du CNPF³⁹³. Ce régime apparaît en définitive comme complémentaire à l'aide publique, tant dans ses modalités que par les nombreuses références qui y sont faites dans l'accord le mettant en place. Malgré des désaccords persistants sur l'indemnisation du chômage partiel et un champ d'application à perfectionner, l'ANI du 21 février est perçu comme une avancée sociale par les syndicats.

Par le développement d'une assurance étatique face au chômage partiel, et par l'aboutissement d'une recommandation visant à impliquer les employeurs dans la lutte contre les effets d'une fluctuation d'activité sur les salaires, l'État et les partenaires sociaux mettent en place des réponses sociales aux conséquences des mouvements de l'économie. Pour autant, la réforme de 1967 sur l'emploi ne relève pas uniquement d'un traitement social du chômage.

C. L'indemnisation du chômage comme outil de flexibilisation du marché du travail

L'année 1967 est effectivement marquée par le développement d'une sécurisation des travailleurs face à la généralisation du risque chômage (amélioration de l'indemnisation, délais d'information, protections juridiques, formation professionnelle), mais elle est à conjuguer avec une flexibilisation du marché du travail (adaptabilité, fluidité du marché,

pétroliers et de la distribution des produits pétroliers) est hostile aux commissions paritaires ; les transporteurs routiers et plus globalement les PME sont hostiles à la procédure même des recommandations.

³⁹¹AN, CAC, Archives d'Édouard BALLADUR, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges POMPIDOU, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, Édouard BALLADUR au Premier ministre « Note du 31 janvier 1968 ».

³⁹² Habillement, bois et jouets, fourrure, porcelaine, faïence, maroquinerie, cartonnerie, articles de sports, etc.

³⁹³ Cependant, cette exclusion n'est pas définitive, par exemple, début mars les salariés de la couture ont finalement été rattachés à l'accord.

souplesse, mobilité). Ainsi, Philippe ASKENAZY y repère les prémices de la flexisécurité, bien que le terme soit anachronique³⁹⁴.

La notion de mobilité — comme celles d’adaptabilité, d’assouplissement du marché du travail ou encore de flexibilité — est consacrée dans la nouvelle politique active de l’emploi que le gouvernement souhaite dessiner. Elle participe à la définition d’un marché du travail dit moderne permettant un équilibre de l’emploi dans le mouvement³⁹⁵, et dans lequel se développent des périodes de transition pour les travailleurs perdant ou quittant leur emploi. Bien que le plein emploi soit toujours affiché comme objectif premier, nous constatons un changement sémantique qui n’est pas anodin. Au sein des archives du Secrétaire d’État en charge des problèmes de l’emploi, nous retrouvons un papier de juin 1967 émanant du ministère des Affaires sociales dans une sous-pochette nommée M. BÉLORGEY (directeur de cabinet de Jacques CHIRAC) illustrant bien ce changement³⁹⁶. Un court rapport au Président de la République doit résumer les ordonnances relatives à l’emploi, dans une version non finale il est écrit que « seule une politique active de l’emploi [...] peut assurer le plein emploi dans une société en perpétuelle évolution³⁹⁷ », cette phrase est corrigée manuscritement dans le sens suivant : « seule une politique active de l’emploi [...] peut assurer le meilleur emploi possible des travailleurs dans une société en perpétuelle évolution ». Cette dernière version fut adoptée³⁹⁸. Pour revenir à la mobilité, cette notion n’est pas très populaire dans l’opinion publique car elle est considérée comme une idée technocratique. Au secrétariat d’État de Jacques CHIRAC, les syndicats sont accusés d’être en partie responsables des réticences de l’opinion : « cette idée serait sans doute mieux comprise si les partenaires sociaux étaient placés face à leurs responsabilités³⁹⁹ ». Ainsi, l’amélioration de l’indemnisation du chômage, comme le renforcement des aides financières pour la formation professionnelle ou pour les changements de régions, doivent tout à la fois faire accepter et inciter à la mobilité professionnelle et géographique. Les travailleurs sont enjoins à s’adapter, tant dans leurs parcours professionnels que dans leurs vies privées.

Dans cette conception, la compréhension de l’emploi comme problème permanent implique une adaptation du marché du travail aux mouvements de l’économie, notamment en le rendant plus souple. Les transformations dites nécessaires de l’économie française se traduisent par davantage de changements d’emploi pour un nombre croissant de travailleurs : il y a donc une nouvelle appréhension des modèles d’emploi et du fonctionnement du marché du travail que le gouvernement encourage. Cette idée est clairement énoncée dans l’exposé des motifs des ordonnances relatives à l’emploi du 13 juillet 1967 : « Si les transformations nécessaires peuvent se traduire, plus que par le passé, par des changements d’emploi pour un certain nombre de travailleurs, ces adaptations ne doivent pas porter préjudice à ceux dont elles modifient les conditions d’existence⁴⁰⁰ ». Le salaire indirect, et plus largement les indemnités couvrant les périodes de chômage, agissent alors comme un outil de cette

³⁹⁴ ASKENAZY P., *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970- 2010*, Paris : Éditions du Seuil, 2011 p. 57

³⁹⁵ L’ébauche d’une distinction avec la notion de plein emploi est repérée par la CGT et la CFDT. Bien que les syndicats accueillent favorablement les ordonnances en raison de l’amélioration des garanties, la CGT estime que puisqu’elles ne s’accompagnent pas de mesures visant à garantir au maximum le plein emploi, elles ont pour finalité d’aménager le chômage. Surtout, les deux centrales syndicales lisent dans ces mesures une acceptation du sous-emploi. En effet, le chômage commence à être entendu comme une période transitoire normal dans la carrière d’un travailleur.

³⁹⁶ Il est fort probable que les corrections aient été réalisées par Gérard BÉLORGEY.

³⁹⁷ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d’État chargé des problèmes de l’emploi, carton 19760129/5, Ordonnances relatives à l’emploi, rapport au Président de la République, n°9.428/SG D.P.

³⁹⁸ Dès lors, lorsqu’en décembre 1971, le ministre du Travail Joseph FONTANET parle désormais d’équilibre général de l’emploi, nous comprenons que cette formule prend racine dans la nouvelle appréhension du chômage se construisant à la fin des années 1960.

³⁹⁹ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d’État chargé des problèmes de l’emploi, carton 19760129/5, note sur les structures des services de l’emploi, 1967, p. 2.

⁴⁰⁰ Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d’emploi, p. 7237.

flexibilisation et permettent de dessiner de nouvelles formes de carrières professionnelles : moins linéaires, elles sont faites de bifurcations de périodes de chômage normalisées. Ce changement est énoncé dans le rapport ORTOLI :

« Dans une économie comme celle-là, fondée sur le changement, le plein emploi est lui-même un équilibre dans le mouvement, mais qui se réalise moins spontanément que dans les périodes de reconstruction. À tout moment des emplois se créent, d'autres disparaissent. Dans la meilleure hypothèse, leur compensation statistique n'est qu'apparente. L'ajustement des uns aux autres exige le plus souvent un délai, parfois un effort d'adaptation pour acquérir une qualification nouvelle. Comme l'a écrit Alfred SAUVY dans *Le Monde* : "plus une économie est en mouvement plus est improbable la réalisation 100% de l'équilibre à tous moments et à tous endroits pour toutes les professions, même en régime planifié : le chômage peut être baptisé différemment, il peut être socialement compensé, mais le phénomène économique subsiste."⁴⁰¹ »

Ainsi, la hausse de l'allocation spéciale de l'UNEDIC, dont le taux de remplacement passe de 35% à 40,25%, durant les trois premiers mois, conjuguée à l'instauration d'une dégressivité une fois cette période passée, interviennent comme des outils de l'assouplissement du marché du travail⁴⁰². L'objectif formulé par la dégressivité de l'allocation est d'inciter les chômeurs à un reclassement rapide. Il est nécessaire d'accompagner les périodes de chômage davantage fréquentes, mais celles-ci doivent être transitoires. Dans la même logique, la suppression de conditions de ressources pour l'aide publique n'est effective que durant les trois premiers mois. Si cette restriction permet de limiter les coûts de la réforme, elle trace elle aussi les lignes d'une redéfinition du chômage et de la recherche d'emploi. Il est considéré que la recherche d'emploi est onéreuse, mais qu'à l'aide des nouvelles garanties financières, le chômeur dispose des moyens nécessaires à l'aboutissement de sa recherche. Précisons que plus de la moitié des chômeurs indemnisés se reclassent durant ces trois premiers mois⁴⁰³. L'autre élément sous-jacent à cette limitation est l'incitation faite au travailleur à se rendre employable et à entreprendre rapidement les démarches de reclassement. Cependant, les possibilités d'adaptation n'étant pas égale selon l'âge, cette majoration peut être prolongée de six mois à deux ans pour les travailleurs âgés de 50 à 58 ans⁴⁰⁴. Ainsi, l'indemnisation du chômage est aussi un outil de la flexibilisation du marché du travail : le chômage est une période transitoire destinée à l'adaptation du travailleur. Dans cette même logique, il existait déjà depuis 1963 la convention reclassement⁴⁰⁵ du FNE permettant au travailleur éligible de bénéficier d'un maintien de son salaire antérieur, s'il accepte un emploi entraînant une perte de rémunération d'au moins 10%. Non seulement nous voyons bien ici une incitation à l'acceptation d'un emploi, mais cela pose également la question du prix du travail : qui finance le salaire ?

Plus globalement, lorsqu'en 1967 l'extension de l'indemnisation du chômage vient supprimer les *trous dans la raquette* contraires à l'idée de justice sociale, elle s'intéresse également à la fluidité du marché du travail, en effet ces lacunes sont jugées comme contraires à la mobilité. Puisqu'il existe une inégalité de couverture face au risque chômage, il est théorisé que des travailleurs d'une branche couverte seraient peu enclins à aller vers une branche non couverte, et que, des travailleurs d'une branche non couverte ne prendraient pas le risque de changer de métier puisque durant la période dite de transition, ils n'auraient pas accès au maintien du statut de salarié, et donc à une continuité de leur salaire.

⁴⁰¹ ORTOLI F.-X., *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, non publié, avril 1967, p. 5

⁴⁰² L'allocation spéciale de l'UNEDIC majorée durant les trois premiers mois est proportionnelle au salaire antérieur, dans les limites d'un plancher et d'un plafond.

⁴⁰³ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Note relative à l'application du rapport ORTOLI », p. 5.

⁴⁰⁴ De plus cette majoration peut être prolongée à 6 mois, 1 ou 2 ans pour respectivement les plus de 50, 55 ou 58 ans.

⁴⁰⁵ Cette aide n'est pas ouverte à l'ensemble des travailleurs, en effet il faut être situé dans une zone classée comme connaissant de graves déséquilibres de l'emploi, ou plus rarement une branche. Elle intervient en complément.

La mobilité des travailleurs passe également par la prévention d'un nouveau risque sur le marché du travail : l'obsolescence des compétences. L'objectif de cette prévention est, encore une fois, clairement énoncé dans l'exposé des motifs des ordonnances étudiées ici, la politique de l'emploi doit « prévoir et anticiper les besoins de l'économie pour assurer le meilleur emploi possible des travailleurs dans une société en perpétuelle évolution⁴⁰⁶ ». À la fin des années 1960, un nouveau risque social semble de plus en plus prégnant et pour une part de plus grande de la population, il s'agit de l'obsolescence accélérée des compétences. L'enjeu est alors de sécuriser la trajectoire des individus en assurant leur employabilité, ce qui implique le développement d'une politique de la formation professionnelle (sur laquelle nous ne reviendrons pas ici). Ainsi, se développe une logique de « sécurisation des trajectoires des individus tout au long de leur vie professionnelle⁴⁰⁷ » mettant l'accent sur les comportements de l'individu. Comme l'explique Jérôme GAUTIÉ⁴⁰⁸, la focale est sur l'employabilité du travailleur et non sur la protection de l'emploi. En revanche, nous nous intéressons aux indemnités permettant la mise à jour des compétences possibles. La formation est en partie financée par l'amélioration de l'indemnisation du chômage vue précédemment, mais elle aussi encouragée par des aides spécifiques. Cela passe par une augmentation des garanties de ressources des stagiaires FPA dans la même proportion que les allocations d'assurance-chômage afin que les stages restent attractifs⁴⁰⁹. Dans cette dynamique d'incitation à la mobilité grâce aux revenus de remplacement, nous retrouvons dans l'ordonnance 67-579 du 13 juillet 1967 complétant la loi n°63-1240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi, une extension de l'indemnisation aux travailleurs en emploi. En effet, est instituée une « allocation de conversion en faveur des travailleurs salariés non privés d'emploi qui désirent suivre un cycle de formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier pour lequel une pénurie de main-d'œuvre est constatée⁴¹⁰ ». Cette extension n'est pas un détail, elle s'inscrit dans une démarche d'accroissement de la fluidité du marché du travail par la mobilité professionnelle et l'adaptabilité des travailleurs aux besoins de l'économie. Cette même ordonnance prévoit, par l'intermédiaire d'un décret, une harmonisation des prestations servies aux stagiaires. En effet, les situations d'avant 1967 sont très disparates et induisent une moindre attractivité vers la formation professionnelle pour certains travailleurs. L'indemnisation des stagiaires doit assurer une certaine continuité du salaire de façon à inciter au renouvellement des qualifications nécessaires aux entreprises. Selon Édouard BALLADUR⁴¹¹, cette coordination des aides est un outil incitatif à la conversion. Par des aides étendues et améliorées en faveur de la formation professionnelle, et par leurs justifications lors de leur élaboration, nous constatons que les garanties financières se placent comme outil de la mobilité et, en conséquence, d'une plus grande souplesse sur le marché du travail.

L'autre mobilité encouragée est la mobilité géographique, cependant celle-ci suscite davantage de débats, notamment en raison de ses conséquences sociales⁴¹². Notons par

⁴⁰⁶ Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, p. 7237.

⁴⁰⁷ GAUTIÉ J., « De l'invention du chômage à sa déconstruction », Genèses, vol. n°46, no. 1, 2002, p. 68.

⁴⁰⁸ *Idem*.

⁴⁰⁹ AN, CAC, Cabinet de Jacques CHIRAC secrétaire d'État chargé des problèmes de l'emploi, carton 19760129/5, « Fiche 5 : Fond National de l'Emploi et Formation professionnelle des adultes », non datée, mais date nécessairement d'entre avril et juin 1967

⁴¹⁰ Journal Officiel du 19 juillet 1967, Ordonnance 67-580 relative aux garanties de ressources des travailleurs privés d'emploi, p. 7239

⁴¹¹ AN, CAC, Archives d'Édouard BALLADUR, chargé de mission affaires sociales et juridiques au cabinet de Georges POMPIDOU, Premier ministre (1963-1966), carton 543AP/6, notes d'Édouard BALLADUR au Premier ministre sur l'emploi, Édouard BALLADUR, « Note à l'intention de Monsieur le Premier ministre - Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale », 6 juin 1967, p. 7.

⁴¹² AN, CAC, Commissariat général du plan, service des affaires sociales (1956-1991), carton 19920452/3, note de M. RAMBAUD du 6 mars 1967, jointe au compte-rendu de la réunion du 21 mars de la mission conversion entre le Commissaire général du Plan et les représentants des diverses administrations intéressées.

ailleurs qu'elle est à l'exact opposé des revendications pour vivre et travailler au pays apparaissant au milieu des années 1960⁴¹³. Dans un décret du 24 février 1967, les aides pour les transferts de domicile ont été largement améliorées et rattachées au Fonds national de l'Emploi. Aussi, dans la suite des recommandations faites par ORTOLI, de nouvelles aides ont été instituées, il s'agit de bons de transport gratuits pour répondre aux convocations des services publics de l'emploi ou adressés à des entreprises. Est également mise en place une indemnité pour recherche d'emploi correspondant au montant des frais de transport et au remboursement des frais d'hôtel et de bouche sur deux jours. Pendant ses déplacements, le travailleur peut obtenir une information sur les conditions de travail, et passer des entretiens. Cette aide a également vocation à participer à la résolution des problèmes de logement, du travail du conjoint et de la scolarité des enfants. La mobilité géographique implique l'ensemble de la cellule familiale et de ses besoins. Dans cette même logique, une indemnité de « double résidence » est accordée aux travailleurs qui, à la suite d'un licenciement, ont obtenu un emploi loin de leur domicile et n'ayant pu faire suivre leur famille rapidement. Si nous nous éloignons ici du salaire indirect, il y a bien l'idée de maintenir les conditions matérielles d'existence que connaissait le travailleur dans sa situation antérieure d'emploi⁴¹⁴.

En définitive, les diverses garanties financières visant à remplacer le salaire s'entendent dans un marché du travail en transformation : la continuité du salaire et l'assurance publique sont utilisées comme des outils d'une mobilité accrue. Cela est d'autant plus marqué qu'à la fin des années 1960, le chômeur s'affirme comme salarié (et citoyen⁴¹⁵) privé d'emploi. Le salaire indirect du travailleur s'intègre désormais dans sa carrière, tant pour le travailleur employable que pour les situations de pré-retraites entre 60 et 65 ans.

Au terme de cette réflexion, nous pouvons dire que l'analyse de l'intervention de l'État en 1967 sur l'indemnisation du chômage met en avant l'affirmation du droit à un revenu de remplacement permettant une amélioration de la sécurisation face au risque chômage qui réapparaît au milieu des années 1960. Plus précisément, par une réforme s'appliquant tant à l'aide publique qu'au régime paritaire, l'État vient adapter la protection sociale à la permanence établie du problème de l'emploi. Pour ce faire, il privilégie la logique d'assurance sociale, tout d'abord en rendant l'assurance-chômage obligatoire, mais également par la transformation de l'aide publique en un appendice d'assurance publique durant les trois premiers mois d'indemnisation. Pourtant, la transformation de la prévention du risque chômage n'est pas simplement une réponse à un besoin de sécurisation. En effet, nous avons pu démontrer qu'elle est utilisée pour encourager la transformation du marché du travail en consacrant les notions de mobilité et d'adaptabilité des travailleurs. Le salaire indirect peut alors, selon son usage par les acteurs au pouvoir, également être un outil de la flexibilisation balbutiante du marché du travail. Cela est aussi visible par la mise en place d'une réelle indemnisation du chômage partiel, permettant donc une certaine continuité du salaire aux travailleurs victimes des fluctuations d'activité. Le chômage est désormais une période transitoire durant laquelle le salarié est enjoint à assurer son employabilité, notamment via les garanties financières qui lui sont ouvertes. Ainsi, nous abondons dans le sens de Philippe ASKENAZY qui, dans *Les décennies aveugles : emploi et croissance, 1970-2010* (2011), évoque les premiers pas de la flexisécurité en France dans le rapport ORTOLI.

⁴¹³ VIGNA X., *Histoire des ouvriers en France au XX^e siècle*, Paris : Perrin, 2012, pp. 277-278 : à propos de la grève des mineurs de Decazeville initiée le 19 décembre 1961, Xavier VIGNA note l'apparition des premiers slogans régionalistes exprimant la volonté de pouvoir vivre et travailler dans la région où l'on est né, que l'on a choisie.

⁴¹⁴ THOMAS C., « Comment est né le fond national de l'emploi ? », intervention au colloque « La mobilité facteur de plein emploi » (Lille, 16 et 17 mai 1967), in *Cahier du CHATEFP*, n° 4, septembre 2000, p. 72.

⁴¹⁵ HIGELÉ J.-P., *op. cit.*, 2009, p. 50.

L'État, les salaires et le revenu minimum

Julie OUDOT, doctorante au Centre de Sociologie des Organisations

Dans une interview publiée en octobre 2020 dans *Libération*, Christophe ROBERT, directeur général de la Fondation Abbé-Pierre et Laurent BERGER, secrétaire général de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), unissent leurs voix pour demander à l'État une augmentation de 100 euros du Revenu de Solidarité Active (RSA). « À l'origine, le RMI (devenu RSA) représentait 50 % du SMIC. Dans le contexte actuel, il faut l'augmenter à minima de 100 euros. À terme, l'objectif serait d'aller vers un revenu minimum décent de 800 à 850 euros », argumente Ch. RODOLPHE, avant d'être complété par Laurent BERGER: « Si le gouvernement annonçait une hausse du RSA de 100 euros, cela ne solderait pas la question de la pauvreté, mais ce serait déjà un signal. Le gouvernement n'est pas responsable de cette crise. Mais pourquoi ne renforce-t-il pas la protection pour les personnes les plus défavorisées ? »⁴¹⁶. En s'associant pour interpeller l'État au sujet de la revalorisation du RSA, ces deux responsables incarnent une forme d'alliance entre deux défenses de publics *a priori* distincts : celui des personnes en emploi, bénéficiant des revenus de leur travail et celui des allocataires de minima sociaux, en particulier du RSA, destiné à une majorité de personnes sans emploi⁴¹⁷. Cette liaison s'inscrit en fait dans le dispositif original du RSA lui-même, qui poursuivait cet objectif de rapprochement entre deux catégories de la population régulièrement confrontées l'une à l'autre. Institué en 2008, il présente la particularité d'être à la fois un minimum social, permettant de fournir un plancher de ressources aux personnes sans emploi, et d'être un dispositif d'intéressement au travail visant à compléter les bas revenus des travailleurs, sous le nom de « RSA activité »⁴¹⁸. En octobre 2020, le contexte est particulièrement favorable à ce rapprochement : le nombre d'allocataires du RSA a augmenté de 8,5 % par rapport à octobre 2019, pour atteindre 2,07 millions de foyers (CABANNES, CALVO, ECHEGU, 2020). Cette hausse est alors majoritairement expliquée par les faibles sorties enregistrées du dispositif ainsi que par des retours au RSA d'anciens allocataires, imputables à la détérioration du marché économique.

Pourtant, ce rapprochement conjoncturel incarné entre minima sociaux et salaires ne pourrait masquer les relations complexes et parfois conflictuelles que ces deux revenus entretiennent entre eux, en particulier au sujet de leurs montants respectifs. Le montant du RSA, comme son prédécesseur le RMI, a toujours été fixé en rapport avec la rémunération du travail, dans un souci explicite de s'en distancer. Les discussions concernant la fixation de son montant ont ainsi historiquement évolué au sein d'un étroit couloir de négociation, visant à garantir aussi bien un *minimum* de ressources aux personnes privées d'emploi, qu'un *maximum* (PAUGAM, 2002). Bien que le RSA ne soit donc pas un salaire, les montants des salaires, et notamment des plus bas, structurent ainsi, dès l'origine, les principes de fixation de son propre montant. De façon consensuelle, le principe selon lequel toute reprise d'activité doit être financièrement intéressante pour chacun a constitué une ligne directrice de l'ensemble des réformes de ce minima social depuis 1988. Il s'est traduit par une référence constante au montant du SMIC, dans l'architecture finale du dispositif RMI, puis dans celui du RSA. Dans les débats à l'Assemblée, l'écart entre les deux revenus est affirmé avec vigueur et implique la mobilisation d'études propres au gain à gagner de la reprise d'un emploi, appréhendé à partir d'un ensemble très étendu des configurations familiales et

⁴¹⁶ Interview du 13 octobre 2020 publiée dans *Libération*, « Pauvreté : 'A minima, il faut augmenter le RSA de 100 euros' »

⁴¹⁷ Fin 2021, 1,93 million de foyers bénéficient du revenu de solidarité active (RSA), ce qui correspond à 3,87 millions de personnes couvertes par le RSA en intégrant les conjoints et les enfants (soit 5,7 % de la population). Parmi eux, 22 % des allocataires perçoivent aussi la prime d'activité (DREES, 2023).

⁴¹⁸ À compter du 1er janvier 2016, le « RSA activité » et la prime pour l'emploi (PPE) sont remplacés par un nouveau dispositif, la prime d'activité.

professionnelles (EYDOUX, TUCHSZIRER, 2011, LELIÈVRE, NAUZE-FICHET, 2011, DUVOUX, LELIÈVRE, 2021). L'attention portée à l'écart souhaitable entre revenus du travail et des prestations sociales l'emporte ainsi rapidement sur la perspective de faire du minima social un instrument de lutte contre la pauvreté. Les premières données construites par la Commission d'évaluation pour évaluer le RMI, dans une approche multidimensionnelle des problèmes de pauvreté (BOUCHOUX, HOUZEL, OUTIN, 2006) constituent notamment un matériau de premier choix rapidement détourné de ses premières ambitions par les économètres. Ces derniers, qui s'imposent comme des acteurs centraux de l'évaluation du minimum social, convergent vers une conception incitative du chômage, doublement imposée comme enjeu légitime de science et d'action publique (FOUGÈRE, RIOUX, 2001) : « En fait, la question empirique pertinente du point de vue de la politique publique est : dans quelle mesure une modification du gain potentiel (ou de la perte) changerait le comportement d'une personne donnée sur le marché du travail ? », explique par exemple Marc GURGAND à deux sociologues dans un article de réponse formulée à celui de François DUBET et Antoine VÉRÉTOU dans la *Revue française de sociologie* (GURGAND, 2002). En résulte un décrochement progressif du montant du RSA vis-à-vis de celui du SMIC : de 50 % en 1988, il s'élève au 1^{er} janvier 2023 à environ 44 % du SMIC net à temps plein pour une personne seule, soit 608 euros par mois. Alors que le pouvoir d'achat du Smic brut à temps plein a augmenté de 33 % entre 1988 et 2023, celui du RSA n'a augmenté que de 9 % (DRESS, 2023).

Depuis l'instauration du RMI, l'État fixe au niveau national le montant des minima sociaux, dont l'évolution est indexée sur les prix, ainsi que ses critères d'attribution. C'est en ce sens que Christophe ROBERT et Laurent BERGER s'adressent à lui en vue d'une revalorisation. Pendant la crise de la covid, notamment, ses interventions ont conduit à revoir à la hausse la prime d'activité et à créer une aide exceptionnelle aux allocataires du RSA⁴¹⁹. Pourtant, l'analyse de son intervention ne peut se cantonner aux moments forts de réformes, où l'État fixe les grandes règles du dispositif. Si elles relèvent de temps privilégiés indéniables pour l'analyse des représentations relatives au rôle de son montant, les débats ne suffisent pas pour saisir précisément la place du montant du RSA dans la mise en œuvre des politiques d'insertion. Depuis 2003, ce sont en effet les départements qui sont chargés du versement de l'allocation et de la mise en œuvre des politiques d'insertion destinées à accompagner les allocataires vers l'emploi. Les dépenses en insertion s'avèrent des investissements intéressants dans le cas où elles conduisent à des sorties importantes du dispositif.

Quel est le rôle attendu et prêté au montant du RSA dans la mise en œuvre des politiques d'insertion visant à accompagner les allocataires vers le marché de l'emploi ? Ce papier entend, par le prisme des revenus du RSA, s'intéresser aux différents espaces et temps dans lesquels se déploie l'État, à partir d'un terrain multi-situé : par les archives des débats parlementaires, par des entretiens avec des responsables RSA des départements ainsi que par des observations de rendez-vous d'accompagnement vers l'emploi, réalisés dans le cadre d'une enquête ethnographique réalisée pendant deux mois au sein de deux départements, du sud et du nord de la France (2019 – 2021). Dans une première partie, nous analyserons les logiques concurrentes de fixation du montant du RSA, afin de mettre en évidence les rôles particulièrement structurants du salaire minimum dans la construction et la légitimation du dispositif. Ensuite, nous nous intéresserons au rôle spécifique de l'État dans la politique du RSA, afin de mettre en évidence une forme de dualisation de la prise en charge des publics précaires, entre salaire et minima sociaux, selon leur appartenance, ou non, au marché de l'emploi. Enfin, nous nous pencherons sur le rôle effectif du montant du RSA dans

⁴¹⁹ Décret n°2020-519 du 5 mai 2020 relatif à l'aide exceptionnelle de solidarité liée à la crise Covid-19. Cette aide était de 150 euros pour les bénéficiaires du RSA et de 100 euros par enfant à charge pour les allocataires du RSA. Elle concernait aussi les allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) et du revenu de solidarité (RSO).

la mise en œuvre des politiques publiques d'accompagnement par l'emploi : nous montrerons notamment que malgré son rôle structurant dans les représentations et dans les réformes des minima sociaux, la question du gain à la reprise d'activité n'est que rarement mobilisée pour inciter les allocataires à travailler. De façon contre-intuitive, les principes structurant le montant du RSA sont en réalité bien éloignés du travail concret réalisé auprès des principaux concernés par les agents de l'État.

1. À la recherche du bon montant

La question du « bon » montant de l'allocation a structuré les débats inhérents aux réformes des minima sociaux ces trente dernières années. Au sommet de l'État, les discussions se crispent rapidement sur le *maximum* du RMI à ne pas dépasser, afin de ne pas concurrencer les revenus du travail. Le SMIC apparaît comme une référence incontournable pour la fixation de ces minima et sa mobilisation dans les discussions inaugure les relations que le dispositif de lutte contre la pauvreté est appelé à jouer sur le marché de l'emploi. Cette partie entend ainsi revenir sur l'histoire de ces relations, ainsi que sur leur évolution.

1.1. Entre lutte contre la pauvreté et incitation à l'emploi : l'étroit couloir de négociation du montant du RMI

L'instauration d'un revenu minimum en France est relativement tardive. Promulgué en 1988, son inscription à l'agenda politique se produit dans un contexte d'apparition d'une pauvreté aux contours inédits, que la protection sociale n'a pas permis d'endiguer. Aussi, le montant du RMI est justifié au nom des moyens d'existence que le RMI est censé assurer, réaffirmant par là-même le devoir social de la nation vis-à-vis des pauvres. L'article 1 de la loi stipule que « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité *des moyens convenables d'existence* »⁴²⁰.

Le projet était déjà formulé quelques mois plus tôt, dans une *Lettre à tous les Français*, par François MITTERRAND, qui s'engageait à instaurer un revenu minimum aux « victimes de la pauvreté » (STECK, 2010) : « l'important est qu'un moyen de vivre ou plutôt de survivre soit garanti à ceux qui n'ont rien, qui ne peuvent rien, qui ne sont rien », écrit-il à ce propos. Si le revenu minimum est d'abord présenté comme un droit à un montant de base, c'est que cette fin de décennie est marquée par l'apparition d'une pauvreté nouvelle, que des ouvrages⁴²¹, des associations et des rapports tentent alors de rendre visible. C'est le cas emblématique du rapport de 1987 au Conseil économique et social de Joseph WRESINSKI, fondateur du mouvement d'ATD Quart Monde, qui a été l'une des références importantes dans le vote de la loi l'année suivante (BRODIEZ-DOLINO, 2017). Voulant inscrire la lutte contre la grande pauvreté à l'agenda politique français, et promouvant notamment la généralisation d'un revenu minimum sous forme « d'allocation mensuelle différentielle », ce rapport éclaire de façon saisissante l'enjeu d'apporter de nouvelles réponses politiques fortes, telle que l'instauration d'un revenu minimum. En cette fin de décennie, la pauvreté ne renvoie plus seulement à des désajustements générationnels que devait corriger une progressive généralisation des systèmes de retraite, ni à des situations a priori marginales et circonscrites ; elle concerne désormais des publics auparavant relativement épargnés, en particulier les jeunes en difficulté d'insertion sur le marché de l'emploi et les chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits aux indemnités de chômage (PAUGAM, 2009). Au

⁴²⁰ Article 1 de la loi n°88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

⁴²¹ Voir par exemple les ouvrages de René LENOIR, *Les Exclus* (1970) ou celui de Lionel STOLÉRU, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches* (1974).

sein des débats à l'Assemblée, cet enjeu d'assurer un minimum vital aux personnes sans autres ressources structure le débat. La *Lettre aux Français* ainsi que le rapport WRESINSKI sont ainsi régulièrement invoqués pour justifier le projet de loi. Sur les bancs socialistes, Jean-Michel BELORGEY, alors rapporteur et président de la Commission centrale d'aide sociale, y fait ainsi conjointement référence : « En annonçant dans sa *Lettre à tous les Français*, dans les termes qu'a rappelés Claude EVIN⁴²², que le prochain gouvernement s'emploierait à créer un revenu minimum, François MITTERRAND a, à ce qu'il semble, nettement tranché dans le sens qu'indiquait le rapport WRESINSKI : un moyen de vivre pour ceux qui ne sont rien, qui ne peuvent rien »⁴²³.

Pour autant, la discussion autour du montant du RMI ne saurait être résumée au principe de satisfaction des besoins des pauvres, qui en ferait un unique revenu *minimum* à déterminer, selon une conception minimaliste du salaire minimum (GAUTIÉ, 2020). Le « panier de la ménagère pauvre » que le RMI devait assurer, et dont il est quelquefois mention pendant les débats, ne permet pas de fixer, à lui seul, un montant consensuel⁴²⁴. Les études à ce sujet étaient rares et les critères à retenir pour l'appréciation de ce panier étaient perçus comme trop relatifs⁴²⁵. Dans les échanges à l'Assemblée, deux autres principes sont en revanche toujours convoqués et orientent les débats vers le principe d'un *maximum* envisagé pour ce « revenu minimum » : celui selon lequel le montant ne devait pas être trop élevé, au risque de décourager les personnes en emploi ; l'autre, faisant de l'encouragement à l'effort et à la responsabilité des bénéficiaires du RMI un objectif primordial de la loi. Comme le résume Serge PAUGAM, la question du montant de cette nouvelle allocation devait ainsi tenir, dans la même main, deux enjeux a priori discordants : trouver un montant qui « ne laissera personne dans le besoin mais celui *aussi* qui n'encouragera pas à l'inactivité » (PAUGAM, 2002, p. 86). Cette double injonction n'est pas nouvelle. Il est d'ailleurs frappant de constater les proximités argumentatives de certains députés, au moment du vote du RMI, avec celles de LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, président du Comité de mendicité de 1790, qui s'était donnée pour mission, en cette fin de XVIIIème siècle, de réformer en profondeur le système d'assistance⁴²⁶.

« Le législateur, continuellement placé entre la crainte de ne donner qu'une assistance incomplète et de laisser ainsi des malheureux ou sans secours, ou sans la masse des secours qui leur est nécessaire, et entre la crainte d'accroître, par une assistance trop entière, le nombre de ceux qui voudraient être assistés, et, par conséquent, l'oisiveté et la fainéantise, doit éviter soigneusement ces deux écueils, et ils se touchent de bien près. », LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, 1790.

« Une question est immédiatement présente à nos esprits : quel doit être le montant de l'allocation versée au regard d'autres allocations éventuellement perçues par les bénéficiaires ? Il est évident

⁴²² Claude EVIN était alors ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale (1988 - 1991), et porte-parole du gouvernement (1988 - 1989).

⁴²³ Archive des débats parlementaires, séance du 4 octobre 1988.

⁴²⁴ Voir à ce propos les propos de Jean-Michel BELORGEY pendant les débats, qui articule explicitement cet enjeu de satisfaction des besoins et celui de l'incitation au travail : « Il faut, d'une part, considérer que le niveau de revenu minimum garanti à servir aux non-actifs ne peut être très supérieur à 80 % du SMIC sans créer des effets de contre-incitation au travail. À l'inverse, ce que l'on sait à travers les rares analyses de budgets familiaux de groupes sociaux très modestes, ce que j'appellerai « le panier de la ménagère pauvre », fait penser que ce n'est pas très en deçà de 80 % du SMIC que se situe le plancher au-dessous duquel des conditions de vie certes pas larges, mais honorables, peuvent être offertes aux intéressés ». Jean-Michel BELORGEY, le 04 octobre 1988.

⁴²⁵ À défaut, les références utilisées seront les expériences de revenu minimum social garanti par onze municipalités. Il en résulte que pour une personne seule, le minimum garanti s'échelonne de 1 900 à 2 866 francs par mois, soit une très grande amplitude. En outre, trois études de « minimums vitaux » réalisées par des services de travailleurs sociaux situent le minimum pour une personne entre 2 068 et 2 572 francs (BERNARD, 1997).

⁴²⁶ Les travaux de ce Comité ont été rassemblés et annotés par deux archivistes nationaux, Camille BLOCH et Alexandre TUETÉY : Procès-verbaux et rapports du Comité de mendicité de la Constituante 1790-1791, Paris, Imprimerie nationale, 1911, Collection de documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française.

que se pose là tout à la fois un problème de plancher en dessous duquel le RMI serait inefficace et de plafond au-dessus duquel on pourrait craindre une certaine « désincitation » au travail. », Louis MERMAZ, député socialiste, séance du 04 octobre 1988.

Si cette double injonction n'est donc pas nouvelle⁴²⁷, elle prend dans le cadre du RMI des contours spécifiques, prenant pour point de référence le montant du SMIC net et à temps plein, alors en vigueur. Le seuil de 80 % de ce dernier semble ainsi consensuellement retenu dans les débats, justifié comme un moyen de répondre à ce double enjeu de minimum et de maximum de l'allocation. Rapidement, les discussions convergent vers un montant plus faible, le « montant symbolique » de 2000 francs, soit 50 % du SMIC, pour une personne célibataire et sans enfant (CYTERMANN, DINDAR, 2008). Seul le parti communiste avait alors revendiqué une allocation minimale de 3000 francs par mois, mais dans le même temps, réclamait une augmentation du SMIC⁴²⁸, pour garantir le principe d'écart marqués entre ces deux revenus. Autrement dit, le principe selon lequel le RMI ne devait pas se rapprocher trop fortement du salaire minimum faisait largement consensus. Aussi, si les arguments en faveur d'une limitation du RMI ne sont pas toujours orientés vers l'idée d'une désincitation potentielle à l'emploi, tous convergent vers l'impératif de ne pas dévaloriser les rémunérations des travailleurs. Comme le résume Umberto BATTIST, député socialiste du Nord, il en va de la « dignité » de ces derniers.

Ma dernière remarque concernera le rapport entre le revenu minimum d'insertion et le SMIC. [...] Pour nous, c'est un problème de dignité. Il y va de la dignité de ceux qui vont, trente-neuf heures par semaine, travailler et c'est cette dignité-là que nous ne devons pas bafouer, à laquelle nous n'avons pas le droit de porter atteinte en n'instaurant pas un seuil qui différencie le revenu auquel nous reconnaissons qu'a droit toute personne vivant en France et le revenu de celui qui va travailler trente-neuf heures par semaine pendant tout un mois. C'est ainsi qu'il faut poser la question de la différence à maintenir avec le SMIC au lieu de toujours la poser en termes d'incitation à la paresse ou de « désincitation » au travail. Umberto BATTIST, député socialiste, séance du 05 octobre 1988.

Fallait-il ensuite se mettre d'accord sur les configurations familiales et les ressources prises en compte (allocations logement, prestations familiales...) dans le calcul du RMI. Comme en témoignent les débats parlementaires, le montant du SMIC a été déterminant. Pour les députés socialistes, il apparaît comme une « ligne rouge à ne pas franchir » (CYTERMANN, DINDAR, 2008). Aussi, les prestations familiales et les allocations logement n'ont pas été intégralement cumulables avec le RMI, au profit d'une lecture relative - au SMIC - de la pauvreté. Dès ses débuts, le RMI a, en effet, été conçu comme une allocation différentielle : chaque trimestre, les Caisses d'Allocations Familiales (CAF) ou les Mutualités Sociales Agricoles (MSA) étaient chargés d'évaluer les ressources des foyers allocataires afin de les soustraire du montant final à verser. Finalement, dans l'ensemble des configurations, le montant du RMI a été fixé de telle sorte qu'il reste, au moins, toujours inférieur d'environ 10 % à celui du SMIC net à temps plein, augmenté des allocations familiales⁴²⁹. Par ailleurs, un mécanisme dit « d'intéressement » mis en place dès le vote du RMI devait garantir que les revenus tirés de la reprise d'une activité puissent se cumuler avec

⁴²⁷ Pour plus d'extraits de ce comité et des relations établies avec le RMI, voir Serge PAUGAM, *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*. Presses Universitaires de France, 2002.

⁴²⁸ On retrouve la même logique défendue par la CGT au moment des discussions sur l'augmentation du SMIC. La CGT, fortement favorable à l'augmentation du salaire minimum, tenait malgré tout à maintenir les écarts salariaux existants, « qu'elle estimait justifiés par une complexité différente du travail fourni », en augmentant l'ensemble des salaires de façon proportionnelle (GAUTIER, 2020)

⁴²⁹ En guise d'exemple, en 1988, le montant du RMI pour un couple avec quatre enfants restait inférieur d'environ 10% à celui du SMIC net à temps plein augmenté des allocations familiales.

le RMI pendant une certaine durée. Ces mécanismes, initialement très limités⁴³⁰, ont progressivement été complétés par différentes réformes en premier lieu desquelles celles de 2001 dite « AUBRY-GUIGOU »⁴³¹ et celle de 2006, initiée par la loi du 23 mars⁴³². L'expression même « d'intéressement » à la reprise d'activité professionnelle, absente du texte de loi n°88-1088 relative le RMI, apparaît dans le premier article de la loi n°2008-1249 généralisant le RSA.

1.2. « Rendre le travail payant »

Au fil des années, le montant du SMIC a augmenté, distançant de façon significative le minimum social (encadré 1). Cette dégradation est imputable au choix d'indexer le RMI sur les prix : « en l'absence de coups de pouce, il se dégrade lentement par rapport au SMIC et au salaire médian » (ALLÈGRE, 2009). Aussi, la question de sa valorisation se pose progressivement au sein du débat public et académique : l'étroit couloir de fixation du RMI aurait pu, mécaniquement, s'élargir, en faveur d'une augmentation de ce dernier. En 1999, Yannick L'HORTY et Antoine PARENT discutent dans un article académique de la *Revue économique* la question de la revalorisation du RMI, et évoquent le double enjeu dans lequel la fixation de ce dernier a toujours été prise (L'HORTY, PARENT, 1999) : le premier, qu'ils définissent comme une « lecture purement absolue de la pauvreté » - qui renvoie au panier de biens à satisfaire - semble en faveur de l'indexation de l'allocation sur les prix, alors en vigueur ; la seconde, la « lecture purement relative de la pauvreté » prône au contraire une indexation des minima sociaux sur les bas salaires - en particulier sur le SMIC - et fait du RMI un instrument de cohésion sociale et de correction des inégalités entre rémunérations.

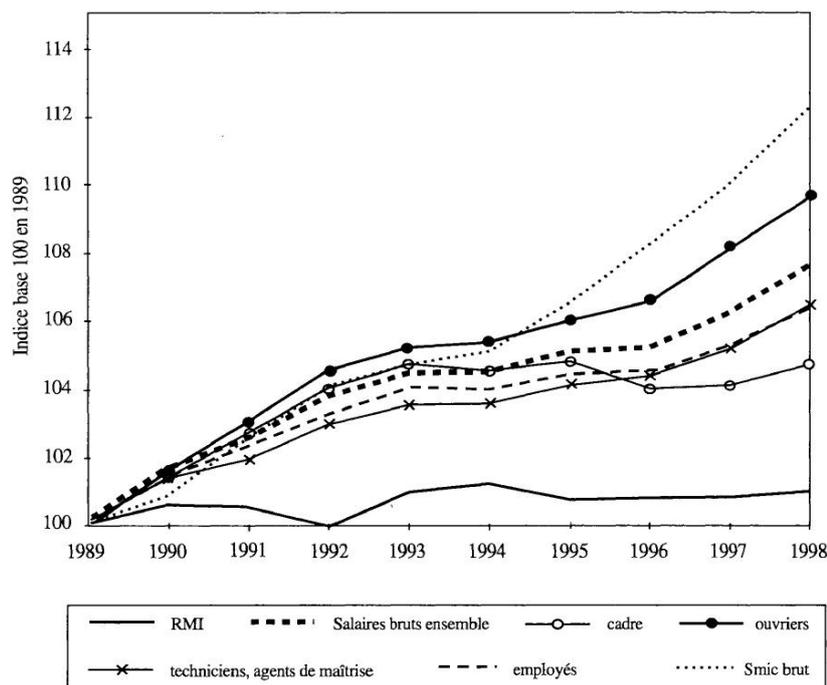
⁴³⁰ Initialement, le cumul du RMI et des revenus d'activité était partiel pendant les 750 premières heures travaillées : le montant de l'allocation était alors réduit de 50 % du revenu perçu. Au-delà, la totalité du revenu du travail venait en déduction de l'allocation du RMI.

⁴³¹ À partir de novembre 2001, le cumul du RMI et des revenus d'activité était intégral les deux premiers trimestres et restait inchangé et égal à 50 % les trois trimestres suivants (CEE, 2012).

⁴³² Avec cette réforme, le bénéficiaire pouvait cumuler intégralement durant les trois premiers mois de sa reprise d'activité son allocation et son revenu d'activité.

Encadré 1 : Graphique, tiré de l'article de Yannick L'HORTY et Antoine PARENT, relatif à l'évolution du RMI et des salaires bruts, entre 1989 et 1998.

Graphique 2. Le RMI et les salaires bruts depuis 1989



Note de lecture. Le point 1998 est la prévision de l'INSEE pour l'ensemble des salaires bruts et un simple prolongement de la tendance des trois années précédentes pour les salaires catégoriels issus des DADS.

L'histoire de l'évolution du montant du RMI montre que la première lecture de la pauvreté l'a emporté sur la deuxième. En 1992, le rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI remis au gouvernement ne plaide pas pour une valorisation du RMI, dont le montant continue à distancer celui du SMIC mensuel. À la veille du vote du RSA, il s'élève ainsi pour une personne seule sans enfant à 44,5 % du SMIC net, à temps plein, contre 50 % au moment du vote de la loi. Progressivement, le montant même du minimum social est investi d'une mission : celle d'inciter les allocataires à reprendre une activité. Au fil des années, le RMI est en effet accusé de ne pas suffisamment inciter les allocataires à travailler, phénomène décrit sous le nom de « trappes à inactivité ». Ces dernières sont présentées comme la conséquence d'un écart trop faible entre les revenus d'inactivité et les revenus d'activité. Dans les comparaisons entre revenu minimum et salaire, il est ainsi notable que le référentiel s'est déplacé depuis les premiers débats à l'assemblée lors du vote de 1988 : désormais, ce n'est plus seulement le SMIC qui est comparé au RMI puis au RSA, mais aussi le SMIC à mi-temps auxquels sont contraints une majorité d'allocataires en emploi⁴³³. Les politiques sociales visant à rendre le travail payant ("*making work pay*"⁴³⁴), qui sont largement valorisées à l'échelon européen (DUVOUX, 2022⁴³⁵), trouvent leur écho spécifique en France, où se multiplient successivement les réformes. Le faible différentiel entre le RMI et ce dernier, envisagé à mi-temps, est ainsi mobilisé comme argument principal de la création

⁴³³ En 2006, la DARES établissait par exemple qu'en 2003, 70 % des bénéficiaires du RMI ou de l'Allocation de Solidarité Spécifique en emploi travaillaient à temps partiel. Parmi eux, 53 % d'entre eux se déclaraient insatisfaits de leur nombre d'heures travaillées (DARES, 2006).

⁴³⁴ Au début des années 2000, l'OCDE popularise ce slogan à travers la publication de plusieurs chapitres d'ouvrage telles que "Making work pay, Making work possible" en 2003, ou encore "Increasing Financial Incentives to Work : The Role of In-work Benefits", en 2005.

⁴³⁵ Nicolas DUVOUX évoque notamment les mesures prises par les gouvernements néo-travailleurs britanniques, et les réformes HARTZ en Allemagne.

en 2001 de la prime pour l'emploi (PPE). Système d'incitation sous la forme d'un crédit d'impôt dont le montant décroît avec le revenu d'activité et s'annule au-delà d'un certain seuil de revenu, la prime pour l'emploi s'inscrit dans ces dispositifs visant à « rendre le travail rentable » (GAUTIÉ, 2015). Il faut dire qu'au début des années 2000, le RMI condense de nombreuses critiques (DAMON, HATCHUEL 2002). Majoritairement favorables à son instauration en 1988, les Français le soupçonnent, plus de dix ans plus tard, d'inciter les personnes à ne pas rechercher un emploi et de se contenter de ce minimum social.

L'objectif se cristallise ainsi autour de l'enjeu d'assurer « l'augmentation des ressources d'une personne bénéficiaire d'un minimum social qui prend ou reprend un travail [...] afin d'atteindre un revenu garanti qui tient compte des revenus d'activité professionnelle et des charges de famille ». C'est ce qu'annonce la loi dite « TEPA », en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat en 2007, qui prévoit à titre expérimental la mise en œuvre d'un Revenu de Solidarité Active sur tout ou partie du territoire de départements volontaires. Martin HIRSCH en est à l'initiative. Ce haut-fonctionnaire et président d'Emmaüs France souhaite créer un dispositif innovant, permettant de toucher à la fois les personnes sans emploi, mais aussi celles en activité, disposant de faibles revenus. Parce que transitoire, la période dite « d'intéressement » est particulièrement critiquée : « On tient là un des vices essentiels du système d'aujourd'hui et le principal défaut de l'intéressement actuel : il est temporaire et n'offre pas aux personnes retournant à l'emploi de visibilité à suffisamment long terme en matière de revenu » explique-t-il en interview (HIRSCH, 2008). Désormais, le montant de l'allocation n'est plus seulement fixé relativement au SMIC ; il accompagne également ce dernier, sous la forme du RSA activité, afin de l'augmenter. En cette fin de nouvelle décennie, la question de la pauvreté des personnes en emploi est brûlante. Présenté comme un dispositif permettant de lutter contre l'ensemble des dimensions de la pauvreté, le RSA naissant renoue avec l'inspiration initiale du RMI. Il affirme, dans le même temps, l'impératif du gain monétaire systématique du retour à l'emploi. La première phrase de l'article 1 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA comporte explicitement ce double objectif : « Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ». Huit ans plus tard, la PPE ainsi que le RSA activité sont remplacés par la prime d'activité, afin de compléter les revenus modestes des salariés et des indépendants. Elle vise à inciter à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle, en complétant les ressources des travailleurs aux revenus modestes. La logique selon laquelle le montant associé à une reprise d'un emploi doit toujours être plus élevé que celui d'une prestation est, une fois encore, réaffirmée.

2. Dualisation de la prise en charge de publics entre État et départements

Contrairement à ce que peuvent laisser paraître ces discussions, la question du bon montant du RMI puis du RSA ne s'arrête pas à celui consacré à la prestation. Dès l'instauration du RMI, ce premier montant est conjointement relié à un autre, relatif aux politiques d'insertion. Dans l'analyse de l'architecture du dispositif, le montant du RSA assume en effet un rôle dual : d'un côté, il doit assurer un minimum de ressources à ses allocataires ; de l'autre, il doit les inciter à ne pas en bénéficier trop longtemps. Ce double enjeu s'exprime directement dans le partage des rôles entre l'État, d'un côté, et les départements, de l'autre, chargés historiquement des politiques d'aide sociale⁴³⁶. Cette partie interroge le rôle spécifique de

⁴³⁶ Si les départements se sont vu confier dès les années 1930 la mise en œuvre de larges pans des politiques assistancielles (LAFORE, 2004), « l'Acte II » de la décentralisation renforce encore dans le champ de l'action sociale leur

l'État dans la politique du RSA, afin de mettre en évidence qu'il s'est cantonné au public des travailleurs précaires, déléguant aux collectivités locales celui des personnes écartées du marché de l'emploi.

2.1. Du bon usage de l'argent

Dans les débats à l'Assemblée, un accord se fixe autour d'un principe de proportionnalité directement relié au montant du RMI : les départements avaient l'obligation d'inscrire dans leur budget, pour financer des actions d'insertion, un crédit au moins égal à 20 % du montant des allocations versées par l'État au cours de l'exercice précédent⁴³⁷. Si la décentralisation du RMI n'est officiellement achevée qu'en 2004, elle commence ainsi, en réalité, dès le vote de la loi qui prévoyait cette répartition spécifique des charges financières, entre État et département. En fait, cette dépense était présentée comme un investissement de la part des départements, permettant, à terme, des économies de dépense. Autrement dit, l'idée est de récompenser les « départements vertueux », puisqu'impliqués dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, selon les mots de Jean-Michel BELORGEY, rapporteur du projet de loi. La gestion financière du dispositif RMI reposait à cette époque sur un partage complexe des rôles entre État et départements, dont il incombait la cogestion de la politique d'insertion. Cette organisation consistait à inciter les départements à insérer efficacement les allocataires sur le marché de l'emploi, afin de réduire à l'État le coût des allocations.

« En outre, accrocher la participation des départements [...] à la réalité des sommes versées chaque année aux allocataires du RMI, conduit à inciter les départements à insérer le plus rapidement et le plus durablement possible ces bénéficiaires pour les faire sortir « par le haut » du dispositif. En effet, plus il en sortira, moins l'État aura à dépenser en allocations dans le département et moins lourde sera la charge sur le budget. », Jean-Pierre WORMS, député socialiste et rapporteur des dispositifs d'insertion des lois instituant le RMI, séance du 4 octobre 1988.

Aussi, pendant les années 1990, l'évaluation de l'efficacité du RMI reposait notamment sur la propension des départements à dépenser cette somme d'argent consacrée à l'insertion. De mécanisme censé inciter les départements à prendre part activement à la politique, le principe de proportionnalité à charge des départements devient l'indice de leur implication et de leur engagement dans la mise en œuvre du RMI. Un des anciens responsables insertion d'un département du sud de la France se souvient ainsi de cet objectif difficilement atteint dans son territoire ainsi que de ses effets, qu'il juge pervers⁴³⁸. Selon lui, il aurait conduit à des politiques très « clientélistes », impliquant les allocataires du RMI de l'époque dans des projets destinés à une seule chose ... dépenser l'argent de l'enveloppe dédiée à l'insertion.

L'État dépensait 100 [euros] en allocation RMI, le département avait l'obligation de dépenser 20 [euros] l'année suivante pour financer son programme d'insertion. Et si le département ne dépensait pas les 20, il était obligé de les reporter sur son budget, il ne pouvait pas faire l'économie. Et donc comme ça faisait des années qu'on dépensait pas, on avait non seulement plus d'argent chaque année, mais en plus de ça on avait un magot qui s'était accumulé année après année. [...] et du coup on faisait une politique très coûteuse et très médiocre. On faisait des politiques très clientélistes, c'est-à-dire que

montée en puissance. À partir de 2003-2004, les départements bénéficient en effet à la fois d'un élargissement continu du champ de leurs compétences ainsi que de la maîtrise globale d'attributions auparavant assumées principalement par l'État.

⁴³⁷ Ce montant, prévu par la loi du 1^{er} décembre 1988 a été ramené à 17 % en métropole et à 16,25 % dans les départements d'outre-mer par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle.

⁴³⁸ Cette difficulté n'est pas isolée : dans son rapport public de 2001, la Cour des Comptes indique que « une grande difficulté des départements, même les plus concernés par les phénomènes d'exclusion, à utiliser les crédits ainsi inscrits à son budget » (Cour des Comptes, 2001, p.10).

comme dans l'ensemble y'avait quand même une volonté de maîtrise de la dépense publique dans toutes les autres politiques publiques, si le village de la montagne voulait financer un truc du genre « retaper la chapelle en blanc », qui était à moitié en ruines, pour développer le tourisme local et qu'il n'avait pas de budget et bah on lui a dit « non mais y'a le RMI ! parce qu'ils ont plein de pognon donc ils vont te faire un chantier d'insertion, il va te retaper ta chapelle »⁴³⁹.

Il faut rappeler que les premières évaluations du RMI relèvent alors d'une approche de l'insertion souvent décrite comme « pluraliste » par celles et ceux qui y ont participé (BOUCHOUX, HOUZEL et OUTIN, 2006). La pauvreté était alors appréhendée de façon multidimensionnelle, faisant du retour à l'emploi un critère parmi d'autres du succès du dispositif. Quelques années après l'instauration du dispositif, le RMI était évalué en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté, et impliquait majoritairement des méthodes qualitatives (VIVERET, 1989). Les conditions d'existence des allocataires se trouvaient ainsi abordées sous l'angle de la santé, du logement, de l'éducation mais aussi des emplois précédemment occupés, décrits à l'aide des catégories socio-professionnelles qui ne seront plus utilisées ensuite (PIERRU, SPIRE, 2008). En témoigne notamment le rapport d'évaluation du RMI, livré en avril 1992, qui compte plus de 700 pages consacrées aux modalités de mise en œuvre des politiques d'insertion, aux conditions d'existence des allocataires, aux évolutions du travail social qui leur est destiné, ainsi qu'à différentes pistes d'amélioration du dispositif.

Cette répartition budgétaire est profondément remise en cause au moment de la loi de décentralisation du RMI en 2003⁴⁴⁰ (AVENEL, DONNÉ, SAUTORY, 2008). À partir de cette date, les départements deviennent responsables du financement de ces deux dépenses, à savoir l'allocation du RSA et l'insertion des allocataires. Ce bouleversement renforce ainsi de faire de ces deux dépenses des vases communicants. Il incite les départements à penser l'insertion des allocataires comme un investissement rentable, assurant des économies sur le volet allocation, dont le coût pour chaque allocataire est toujours bien supérieur à celui consacré à son insertion. L'évaluation de ces politiques d'insertion se déplace, elle aussi. Désormais, elle ne repose plus sur le niveau de dépenses engagées dans l'insertion, mais sur une série d'indicateurs, essentiellement temporels, impliqués dans la mise en œuvre du dispositif. Aux côtés du temps passé au RMI, puis au RSA, sont ainsi scrutés les délais moyens, pour chaque département, d'orientation vers un référent d'accompagnement ainsi que les rythmes et fréquences des rendez-vous proposés aux allocataires. C'est ce qu'en témoignent en particulier les récentes évaluations du RSA de la Cour des Comptes (2022).

2.2. Des publics et des responsabilités partagés ?

La prise en charge de ces deux volets du dispositif par les départements n'a pas conduit à un désengagement total de l'État. Le double prisme des salaires et des allocations permet plutôt de conclure à une redéfinition de son rôle, qui se réaffirme du côté des personnes en emploi. La Prime pour l'Emploi, mise en place en 2002, ainsi que le RSA activité, institué en 2008, ont en effet toujours relevé de la compétence de l'État. Il en est de même pour la prime d'activité, instituée en 2015, qui remplace ces deux dispositifs, et qui confirme cette répartition des publics entre État et départements. En ce sens, le partage de ces montants traduit plus largement un partage de responsabilités entre les départements d'un côté, chargés des allocations destinées aux personnes privées d'emploi d'un côté ; et l'État, de l'autre, responsable des personnes en emploi, disposant de faibles revenus du

⁴³⁹ Entretien du 18 mai 2021.

⁴⁴⁰ La loi du 18 décembre 2003 porte sur la décentralisation du RMI et est à l'origine du un Revenu minimum d'activité. La compétence de l'allocation, relevant auparavant de l'État, est transférée aux conseils généraux et qui doivent aussi gérer, seuls, la politique d'insertion.

travail. Ce partage s'inscrit plus largement dans la politique de subvention aux bas salaires de plus en plus forte depuis les années 1990, qui a d'abord pris la forme d'abaissements de cotisations patronales compensés, pour le système de protection sociale, par une prise en charge par l'État. Dans la mise en œuvre des politiques d'insertion, les bénéficiaires de la prime d'activité apparaissent, mais sont notifiés comme « NSDD », l'abréviation de « Non Soumis aux Droits et Devoirs », sur les logiciels de suivi de parcours. Pour les départements, il s'agit d'un public bien spécifique du dispositif, qui ne relève pas de leur juridiction et dont la sortie du dispositif ne leur permet aucune économie. Si l'instauration du RSA avait ainsi pu être analysée comme un dispositif rassemblant les personnes avec et sans emploi, la répartition budgétaire de ces montants le remet sensiblement en question.

On notera pourtant que les interventions ponctuelles de l'État sur les bénéficiaires du RSA nuancent quelque peu ce propos. La prime de rentrée, d'un montant de 100 euros pour les personnes seules sans enfants, destinée aux allocataires du RSA et d'autres minima sociaux⁴⁴¹ a ainsi réaffirmé son rôle auprès des personnes sans emploi. La crise sanitaire de la covid-19, a, elle aussi, été l'occasion d'un déploiement de son intervention, puisqu'elle a conduit ce dernier à adopter des aides exceptionnelles de solidarité pour pallier notamment les effets des mesures de restriction sanitaire. Pour autant, comme le trahit l'intitulé même de ces mesures, la prime est « exceptionnelle » et n'a pas vocation à se pérenniser. Il s'agit plutôt pour l'État de n'intervenir que ponctuellement, mais aussi de ne pas remettre en question le montant de l'allocation. Par ailleurs, quand elles sont prises, ces mesures font régulièrement l'objet de débats et de propositions pour y mettre un terme. C'est ce qu'en témoigne notamment l'amendement de Jean-François HUSSON en août 2022 : le sénateur républicain et rapporteur général de la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances rectificative proposait notamment de remplacer la prime de rentrée exceptionnelle, réservée aux bénéficiaires de minima sociaux, par une majoration de de la prime d'activité⁴⁴². Si l'amendement, voté à l'Assemblée, n'a pas été repris tel quel⁴⁴³, sa soumission vient elle, une nouvelle fois, réaffirmer la frontière entre personnes sans emploi et personnes en emploi, et questionner le rôle de l'État dans l'intervention des montants versés aux allocataires⁴⁴⁴.

C'est d'ailleurs l'un des bilans que tirent Nicolas DUVOUX et Michèle LELIÈVRE, dans le rapport qu'ils ont remis au Premier ministre en mai 2021, relatif à l'aggravation de la situation sociale de la France pendant la crise sanitaire (DUVOUX, LELIÈVRE, 2021). Selon eux, les « mesures de réponse aux effets sociaux de la crise sanitaire de la covid-19 ont reflété la forte dualisation antérieure de la protection sociale française » (DUVOUX, 2022). Elles témoignent ainsi de l'attention portée par l'État au revenu des salariés - on pense à la forte valorisation de la prime d'activité ainsi qu'aux mesures de soutien aux salariés dans le cadre de l'activité partielle -, relativement plus marquée que celle, plus timide, aux minima sociaux.

⁴⁴¹ À côté des allocataires du RSA, sont notamment concernés les allocataires de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) ou l'allocation spécifique aux personnes âgées (ASPA). Comme pour le RSA, le montant est modulable selon la configuration familiale.

⁴⁴² « Le présent amendement prévoit de remplacer l'aide exceptionnelle de rentrée proposée dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative par une aide ponctuelle de 150 euros versée aux bénéficiaires de la prime d'activité. »

⁴⁴³ Finalement, un compromis a été trouvé en commission mixte paritaire : la prime de rentrée exceptionnelle est désormais destinée aux allocataires des minima sociaux jusqu'alors concernés, ainsi qu'à ceux percevant la prime d'activité.

⁴⁴⁴ Dans son amendement, Jean-François HUSSON évoque ainsi ces interventions exceptionnelles sous le nom de « politique des chèques ».

3. Le montant du RSA dans les politiques d'activation

Dans quelle mesure l'écart entre les revenus du travail et celui des minima sociaux est-il mobilisé et réaffirmé aux allocataires du RSA ? En s'intéressant désormais à la mise en œuvre des politiques d'insertion par les agents des départements, cette dernière partie souhaite éclairer un paradoxe : alors que la distance entre prestations sociales et rémunérations du travail s'est affirmée au cours des décennies comme un principe structurant et directeur des réformes des minima sociaux, elle n'est, sur le terrain, que très marginalement mobilisée par les représentants de l'État pour inciter à l'emploi les principaux concernés.

3.1. Le salaire en débat ?

Sur un mur de couloir d'une administration consacrée au suivi vers l'emploi des publics jugés les plus employables, une affiche⁴⁴⁵

scotchée dans les escaliers du bâtiment illustre le gain financier, pour les allocataires du RSA, d'une reprise d'une activité professionnelle, pour des allocataires du RSA (voir annexe).

Situation	Je ne travaille pas (0h)		Je travaille à 1h temps partiel	
	Ressources	Prestations	Ressources	Prestations
Je suis célibataire	0 €	757 €	853 €	1062 €
	0 €	1075 €	968 €	1438 €
	0 €	1267 €	968 €	1632 €
Je suis célibataire avec enfants	0 €	1443 €	1117 €	1223 €
	0 €	1437 €	1326 €	1642 €
	0 €	1587 €	1326 €	1844 €
Je vis en couple, mon conjoint ne travaille pas	0 €	1800 €	1586 €	1800 €
	0 €	1548 €	1911 €	2137 €
	0 €	1548 €	1911 €	2137 €

En lignes sont représentées différentes configurations familiales : être seul ou en couple, sans ou avec un ou plusieurs enfants ; en colonnes, les modalités de reprise d'un emploi, à temps plein ou partiel, selon divers degrés de temps occupé. À chaque fois, la rémunération envisagée est celle du SMIC. « Je travaille, j'y gagne » : comme l'indique le titre de l'affiche, les rémunérations tirées d'un emploi sont toujours plus élevées que celles du RSA. Aussi, les revenus totaux, issus du travail et des prestations sociales, progressent toujours à mesure que le temps de travail augmente - permettant de s'éloigner plus encore du montant perçu sans occuper d'emploi - envisagé ici comme une combinaison de RSA, et d'autres

prestations diverses (APL⁴⁴⁶, AF⁴⁴⁷, RLS⁴⁴⁸). De façon imagée et schématique, l'affiche illustre l'ensemble les grands principes structurant la fixation des minima sociaux : la rémunération d'un emploi doit toujours, quel qu'il soit et dans toutes les configurations, être plus élevée que celle du RSA.

Au guichet de l'État social, pourtant, la mention des écarts entre montants des rémunérations du travail et des prestations sociales se fait rare. D'ailleurs, la place de cette affiche dans un couloir d'escalier peu emprunté par les allocataires du RSA, majoritairement reçus au rez-de-chaussée du bâtiment, interroge quant au rôle qui lui est confié auprès du public. Dans la plupart des rendez-vous, le surplus à gagner de la reprise d'une activité pour les allocataires du RSA n'est pas mentionné. Entendons-nous : la faible occurrence du sujet

⁴⁴⁵ Photographie prise dans un département du nord de la France, le 13 novembre 2020.

⁴⁴⁶ Aide Personnalisée au Logement.

⁴⁴⁷ Allocations Familiales.

⁴⁴⁸ Réduction du loyer de solidarité.

des rémunérations du travail ne signifie pas que les autres allocataires du RSA n'accordent aucune importance au gain financier associé à la reprise d'une activité. Au contraire, le surplus financier peut constituer un élément mobilisé dans leur prise de décision, qu'ils mentionnent parfois en entretien... Pour ce public particulièrement précaire, ces calculs intègrent d'ailleurs d'autres paramètres que le seul salaire affiché. La présence d'enfants à faire garder, ou encore le financement des transports pour se rendre au travail sont notamment des coûts supplémentaires pris en compte dans le choix, ou non, de tel ou tel emploi. Néanmoins, les rémunérations du travail ne font pas l'objet de discussions. En témoigne notamment l'architecture des logiciels spécialisés dans le suivi des allocataires du RSA (NONJON, MARREL, 2015) utilisés dans les départements d'enquête : dans les administrations chargées de recevoir ce public, la mise à l'écrit de leurs qualifications fait fi de leurs revendications salariales. Alors que les allocataires sont interrogés sur leurs parcours scolaires et professionnels antérieurs, au sujet desquels des champs libres permettent une mise en récit relativement conséquente ; sur leur état de santé, leurs possibilités de transport, ou encore leur configuration familiale, qu'ils sont appelés à préciser auprès des agents. La rémunération envisagée, elle, n'est pas abordée. Une case, seulement, y fait référence, stipulant, si elle est cochée, que l'allocataire accepte de reprendre une activité rémunérée au SMIC. Aucun autre type d'indications sur les rémunérations n'est configuré dans le logiciel, invisibilisant tout à fait le sujet. Dans l'ensemble des rendez-vous observés, la rémunération n'était d'ailleurs pas mentionnée auprès du public, et la case était cochée automatiquement : « ça on le coche toujours directement, c'est pas la peine de poser toutes les questions », résume un des agents en entretien.⁴⁴⁹ Plus largement, le pouvoir de négociation des allocataires sur les offres d'emploi est faible. À propos de ces dernières, il est ainsi notable que dans les accompagnements les plus intensifs vers l'emploi⁴⁵⁰, les allocataires ne sont pas interrogés sur les deux secteurs d'activité qu'ils veulent, comme c'est le cas à Pôle Emploi par exemple, mais au contraire sur deux secteurs d'activité qu'ils se donnent le droit de ne *pas* intégrer, si des offres étaient disponibles.

Cette faible focalisation sur le gain financier associé à la reprise d'un emploi peut sembler paradoxale au regard de sa place structurante dans la fixation du montant du RSA. Caractéristique importante de l'activation des politiques sociales, l'écart, sans cesse réaffirmé entre revenus du travail et revenus des minima sociaux aurait pu constituer l'un des éléments clé de la rhétorique des agents de l'État social pour encourager la reprise d'un emploi. Deux raisons permettent d'expliquer sa faible occurrence dans les rendez-vous. La première relève directement des modalités de fixation du RSA. Le montant du RSA n'a jamais été pensé en rapport avec des rémunérations antérieures. Aussi, le revenu associé à la reprise d'emploi est toujours plus élevé que le RSA, au contraire de celui successif au chômage, qui peut être supérieur au SMIC. Alors que les chômeurs, relevant de l'Aide au Retour à l'Emploi (ARE), sont appelés à indiquer, fixer et revoir un niveau de salaire acceptable pour toutes offres d'emploi (CLOUET, 2018), les allocataires du RSA ne sont jamais interrogés sur le salaire à partir duquel ils sont prêts à accepter de travailler. Aussi, le salaire du travail ne fait jamais l'objet de discussions ni de négociation. Par ailleurs, au contraire de celle du chômage, la rémunération du RSA est à la fois illimitée et stable dans le temps. Si les chômeurs peuvent être amenés à revoir à la baisse leur prétentions salariales au fil des mois, les allocataires du RSA restent sur cette même base du SMIC, qui apparaît donc comme un revenu plancher, non discuté et non négociable au cours des rendez-vous. Au fil du temps, ce sont surtout le nombre de secteurs dans lequel ils sont prêts à travailler, et le nombre de kilomètres qu'ils

⁴⁴⁹ Entretien dans le département du sud de la France, février 2021.

⁴⁵⁰ Dans le cadre du RSA, tous les allocataires ne sont pas orientés vers les mêmes types d'accompagnement. Tandis que certains disposent d'un accompagnement social mené par un travailleur social, d'autres peuvent être suivis par un référent professionnel, tel que Pôle Emploi ou des structures variées financées par les départements par exemple, dont les modalités de l'accompagnement diffèrent parfois nettement d'une structure à l'autre. Dans les départements d'enquête, certains accompagnements étaient ainsi structurés par des rendez-vous hebdomadaires, tandis que d'autres proposaient des rendez-vous plus espacés.

sont prêts à effectuer qui sont revus à la hausse en cas de persistance au RSA. En second lieu, le gain financier associé à la reprise d'un emploi ne fait que peu l'objet de discussions en raison de la faible amplitude des rémunérations au sortir du RSA qui ne s'éloignent que rarement du SMIC : d'abord, parce que les rémunérations des métiers qu'ils rejoignent sont souvent faibles (environ 90 % des bénéficiaires du RSA salariés en 2019 sont employés ou ouvriers sur leur poste principal, contre 63 % de l'ensemble des salariés (DREES, 2023). Ensuite, parce que les activités occupées à la suite du RSA sont souvent courtes et hachées, conduisant à des rémunérations mensualisées très faibles, inférieures à 327 euros : la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) estime ainsi dans une récente étude que la moitié des bénéficiaires du RSA en emploi salarié en 2019 ont travaillé moins de 414 heures, toutes activités cumulées dans l'année. Dans les rendez-vous, les propositions des offres d'emploi concernent ainsi, pour l'écrasante majorité, des emplois rémunérés au SMIC, sur des contrats parfois très courts et précaires. Si la question du gain monétaire au retour à l'emploi n'est que rarement abordée au cours des échanges c'est aussi parce que les rémunérations du travail elles-mêmes ne sont que rarement sujet de débat.

3.2. L'usage marginal des rémunérations du travail

De façon marginale, les agents du guichet sont parfois amenés à évoquer explicitement les rémunérations des offres d'emploi qu'ils soumettent aux allocataires. Thématique non intégrée aux logiciels ni aux feuilles de route de questions pour spécifier et qualifier les profils des allocataires, l'évocation du gain monétaire peut être stratégique à deux égards : d'un côté, elle peut permettre de disqualifier des prétentions salariales d'allocataires, jugées trop élevées et déqualifier le statut d'allocataire du RSA ; de l'autre, elle peut servir d'arguments pour valoriser des offres d'emplois peu attrayantes, lorsqu'elles sont légèrement mieux rémunérées qu'au SMIC. Examinons chacun de ces deux cas.

Le premier intervient dans les situations spécifiques où les allocataires évoquent explicitement la trop faible rémunération d'un emploi. La période de crise sanitaire a été un temps privilégié pour observer ces épisodes. En effet, l'entrée de nouveaux allocataires du RSA, dont certains parfaitement inconnus des départements, s'est aussi traduite par l'accompagnement de profils parfois inédits. C'est le cas en particulier des auto-entrepreneurs, qui n'ont pas pu faire valoir des droits au chômage. Convoqués par le département dans le cadre du RSA, certains d'entre eux estimaient pouvoir prétendre à des emplois mieux rémunérés qu'au SMIC, au regard de leur récents revenus brutalement interrompus. Comme en témoigne l'extrait d'observation suivant, ces allocataires ont fait l'objet d'un rappel à l'ordre des écarts entre le SMIC et le RSA, les privant ainsi de toute négociation.

Premier rendez-vous entre la professionnelle, Nadine CARROUÉ⁴⁵¹, conseillère en insertion professionnelle, et l'allocataire, Karim FAROUI âgé d'une quarantaine d'années. Elle lui demande son parcours professionnel : l'homme travaille depuis ses 19 ans dans le bâtiment, spécialisé dans la peinture. Nous sommes en décembre 2020 et la crise sanitaire l'a obligé à interrompre son activité. Rapidement, la conseillère lui explique que désormais, « le secteur est bouché » ; qu'elle « va essayer de regarder » dans ce secteur mais qu'il vaudrait mieux s'intéresser à d'autres pistes d'emplois.

« Conseillère : Isa Intérim [une entreprise d'insertion par le travail] propose du travail dans le bâtiment, mais en chantier. Ils demandent par contre une petite expérience dans l'industrie...

Allocataire : Ils demandent des trucs comme ça, ok, mais ils vous donnent 10 euros / heure, pour aller bosser à [commune à une heure de route].

⁴⁵¹ Les noms des enquêtés ont été changés.

Conseillère [hausse le ton] : Écoutez, je vais me faire porte-parole du département. *Refuser une offre au SMIC ce n'est pas entendable par le département, ce n'est pas entendable que vous refusiez 1100 euros par mois, alors que vous touchez 759 euros par mois ? C'est pas entendable* »⁴⁵²

Mobilisé dans l'interaction comme un élément indiscutable, car fondé sur sa comparaison avec le montant de l'allocation, le salaire de « l'offre au SMIC » apparaît comme une façon de faire accepter des offres d'emploi présentées comme inenvisageables pour l'allocataire. Dans ce rendez-vous, la mention du gain financier relatif à la prise d'activité constitue un argument pratique notable des politiques d'activation. Argument infaillible, le surplus financier de la reprise d'activité peut permettre aux agents d'étendre le spectre des emplois proposés aux allocataires - il est ainsi particulièrement mobilisé par les professionnels d'accompagnement intensif vers l'emploi. Comme le rappelle cette agente missionnée par le département, la rémunération de l'emploi ne peut faire figure de motif acceptable pour refuser une offre ; à ce propos, les coûts associés aux déplacements pour aller travailler sont ignorés dans la comparaison frontale entre les deux montants : 1100 euros contre 759 euros. Ce point est particulièrement intéressant dans le cas de Karim. La mise en évidence de ses qualifications pendant le rendez-vous (longue expérience dans le bâtiment, spécialisation dans la peinture), aurait pu servir d'arguments pour revendiquer un salaire plus élevé que celui du SMIC ainsi que de base de négociation plus importante pour sélectionner les offres proposées. Ce n'est pas le cas dans le cadre du RSA. Contraints de sortir rapidement - en l'espace de quelques mois -, les allocataires du dispositif, ces agents comptent sur la propension des allocataires à accepter le plus grand nombre possible d'offres qu'ils leur soumettent. En ce sens, le rappel de l'écart entre les rémunérations sert autant à disqualifier les prétentions salariales, perçues comme des freins au processus de remise au travail rapide que les prétentions professionnelles. Dans ce cas, la spécialisation de l'allocataire dans la peinture, qui atteste de son haut degré de qualification dans le domaine du bâtiment, est troquée pour la variété des offres susceptibles d'être proposées dans le secteur, afin de maximiser les probabilités de retour sur le marché de l'emploi. Dans leur forme négative, incarnée par ce rappel à l'ordre frontal de la conseillère en insertion professionnelle, l'évocation de l'écart des revenus est d'abord orientée vers celui du RSA. Elle s'accompagne d'ailleurs de propos généraux relatifs au statut d'allocataire : « vous ne pouvez pas continuer comme ça », « c'est pas fait pour durer, le RSA », « c'est pas une vie, c'est de la survie 600 euros par mois », sont autant d'expressions entendues dans les entretiens au guichet. L'évocation de l'écart salarial prend plus la forme d'une disqualification de la situation d'assistance que d'une valorisation de la rémunération du travail.

Dans un autre cas, l'écart de rémunération peut servir au contraire d'argument positif, permettant de valoriser des offres d'emplois peu attrayantes, quand leur rémunération excède le SMIC. Pour autant, le surplus financier ne se fait alors pas directement en rapport avec le RSA. Il se déplace vers le SMIC lui-même, comme un moyen de se singulariser parmi l'ensemble des offres d'emplois ou de contrebalancer des conditions de travail particulièrement dégradées : travail de nuit, horaires de travail éclatés, sites mal desservis, charges importantes à porter, etc. Par ailleurs, le statut de l'emploi se combine souvent à ces seules questions de rémunérations. Les contrats proposant des rémunérations régulières pour une durée supérieure à quelques semaines, voire quelques jours, assurent une certaine stabilité aux allocataires, souvent contraints d'accepter des heures de travail dispersées. C'est ce qu'en atteste un rendez-vous entre une allocataire, au RSA depuis 1 an, et une conseillère en insertion professionnelle chargée de son accompagnement depuis 2 mois.

⁴⁵² Extrait de carnet de terrain, décembre 2020, observation dans un département du sud de la France

Rendez-vous de suivi entre la professionnelle, Barbara PALLOT, conseillère en insertion professionnelle, et Sylvie BLANCHE, âgée d'une cinquantaine d'années. Cela fait presque dix fois que les deux femmes échangent, en face-à-face ou au téléphone, dans le cadre d'un accompagnement intensif vers l'emploi. Derrière son ordinateur, Barbara PALLOT fait défiler les offres d'emploi qui s'affichent sur le site du département dédié à cette question. Elle s'arrête sur l'une d'elles et tourne son écran en direction de l'allocataire. « Oh bah ça vous voyez ! Ça pourrait être pas mal... ». Il s'agit d'un poste de femme de chambre, proposé par un grand hôtel d'une ville voisine. Devant la mine circonspecte de Sylvie BLANCHE, qui n'a jamais travaillé dans le secteur du ménage, elle argumente : « Je sais qu'il y a des primes là-bas, et en plus ils prennent souvent en CDI si ça se passe bien »⁴⁵³.

Comme en atteste ce dernier extrait d'observation, le revenu du travail est alors mobilisé en raison de l'exceptionnalité relative de son montant. Pour la professionnelle, évoquer les conditions particulières de cette offre en termes de statut probable (CDI) et de rémunération (primes) est un moyen de convaincre l'allocataire de l'intérêt de cet emploi. Cette dernière est ravie et très preneuse : comme elle l'explique plus tard en entretien, c'est notamment la perspective d'un emploi à temps plein, ainsi que celle d'un contrat long qui l'ont convaincue. Autrement dit, le montant, à lui-seul, ne suffit pas à rendre compte des calculs des allocataires, dans leurs décisions d'accepter, ou non, un poste. Souvent connu ou deviné par avance, il s'articule surtout avec les conditions de travail qui l'accompagnent, et en particulier avec la continuité de rémunération qu'il peut garantir.

Conclusion

Les revenus du travail, et en particulier le salaire minimum, ont joué un rôle structurant dans l'instauration et la fabrique des minima sociaux. Le principe ancien selon lequel l'emploi doit toujours, et dans toutes les configurations, être plus rémunérateur que l'assistance, s'est imposé comme un fil directeur tenace, permettant de rendre compte des réformes qui se sont succédé. Si les relations entretenues entre le SMIC et le RSA sont ténues, elles relèvent aussi de « relations à distance » : d'abord, parce que le rapport entre les montants du RSA et du SMIC s'est maintenu constant depuis 2008 - autour de 43 %. En second lieu, en raison de la place de l'État, qui s'est progressivement positionné en retrait de la prise en charge des allocataires sans emploi. Son intervention auprès bas salaires, croissante depuis les années 1990, engage un partage des responsabilités et des publics avec les départements, à qui il incombe la mise en œuvre de politiques d'insertion décentralisées.

Comme le propose cet article, l'analyse du rôle de l'État dans les relations entre revenus du travail et minima sociaux gagne ainsi à être faite par les formes différentes qu'il occupe dans le temps et dans l'espace. En particulier, l'enquête ethnographique auprès des agents chargés de mettre en œuvre les politiques d'insertion vers l'emploi, met en évidence que l'écart des montants exerce un rôle ambigu auprès des publics directement concernés. Moins mobilisé comme un enjeu explicite d'intérêt au retour sur le marché de l'emploi, le gain financier sert marginalement à rappeler l'absence de prétention salariale possible des allocataires ou bien à valoriser des emplois mieux payés qu'au SMIC – par le biais de primes notamment, ou de taux horaire légèrement supérieurs.

⁴⁵³ Extrait de carnet de terrain, décembre 2020, observation dans un département du sud de la France

Annexe

Affiche consacrée au gain relatif à la reprise d'activité. Carnet de terrain, novembre 2020.

		Je travaille et j'y gagne ...			
Ma famille / Loyer médian de référence	Je ne travaille pas (0h) - 0€	Je travaille à 1/2 temps (17h30) - 601€	Je travaille 3/4 temps (26h25) - 904€	Je travaille à temps plein (35h) - 1202€	
Je suis célibataire		757 € Ressources: 0 € + Prestations: 757 € Salaires: 0 RSA Socle: 485 APL: 272 AF: 0	1062 € Ressources: 853 € + Prestations: 209 € Salaires: 601 RSA Socle: 0 APL: 181 + RSL de 28 AF: 0 Prime d'activité: 252	1223 € Ressources: 1117 € + Prestations: 106 € Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 78 + 28 de RSL AF: 0 Prime d'activité: 213	1443 € Ressources: 1437 € + Prestations: 6 € Salaires: 1202 RSA Socle: 0 APL: 06 AF: 0 Prime d'activité: 235
	Loyer 275€				
		1075€ Ressources: 0 € + Prestations: 1075 € Salaires: 0 RSA Socle: 705 APL: 370 AF: 0	1438€ Ressources: 968 € + Prestations: 470 € Salaires: 601 RSA Socle: 104 APL: 328 + 38 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 367	1642 € Ressources: 1326€ + Prestations: 316€ Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 270 + 38 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 422	1800€ Ressources: 1586€ + Prestations: 214 € Salaires: 1202 RSA Socle: 0 APL: 175 + 39 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 384
	Loyer 343€				
	1267 € Ressources: 0 € + Prestations: 1267€ Salaires: 0 RSA Socle: 698 APL: 437 AF: 132	1632 € Ressources: 968€ + Prestations: 664€ Salaires: 601 RSA Socle: 100 APL: 388 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 367	1844€ Ressources: 1328€ + Prestations: 516 € Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 340 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 424	2018€ Ressources: 1587€ + Prestations: 431€ Salaires: 1201 RSA Socle: 0 APL: 255 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 386	
Loyer 403€					
	1548€ Ressources: 0 € + Prestations: 1548€ Salaires: 0 RSA Socle: 753	1911€ Ressources: 968 € + Prestations: 943€ Salaires: 601 RSA Socle: 148	2137€ Ressources: 1377€ + Prestations: 760 € Salaires: 904 RSA Socle: 0	2326€ Ressources: 1639€ + Prestations: 687€ Salaires: 1201 RSA Socle: 0	
Loyer 403€					
Je vis en couple, mon conjoint ne travaille pas		1034€ Ressources: 0 € + Prestations: 1034 € Salaires: 0 RSA Socle: 705 APL: 329 AF: 0	1359€ Ressources: 968 € + Prestations: 391 € Salaires: 601 RSA Socle: 104 APL: 253 + 34 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 367	1504€ Ressources: 1326 € + Prestations: 178€ Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 144 + 34 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 422	1717€ Ressources: 1646€ + Prestations: 71 € Salaires: 1201 RSA Socle: 0 APL: 71 AF: 0 Prime d'activité: 445
	Loyer 275€				
		1220 € Ressources: 0 € + Prestations: 1220€ Salaires: 0 RSA Socle: 641 APL: 379 AF: 0	1585€ Ressources: 968€ + Prestations: 617€ Salaires: 601 RSA Socle: 240 APL: 339 + 38 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 367	1777€ Ressources: 1459€ + Prestations: 318€ Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 280 + 38 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 555	1940€ Ressources: 1718€ + Prestations: 222 € Salaires: 1201 RSA Socle: 0 APL: 184 + 38 DE RLS AF: 0 Prime d'activité: 517
	Loyer 367€				
	1443€ Ressources: 0 € + Prestations: 1443€ Salaires: 0 RSA Socle: 877 APL: 434 AF: 132	1806€ Ressources: 968€ + Prestations: 838€ Salaires: 601 RSA Socle: 276 APL: 339 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 367	2004 € Ressources: 1490 € + Prestations: 514 € Salaires: 904 RSA Socle: 0 APL: 338 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 586	2177 € Ressources: 1749 € + Prestations: 428€ Salaires: 1201 RSA Socle: 0 APL: 252 + 44 DE RLS AF: 132 Prime d'activité: 548	
Loyer 400€					
	1731€ Ressources: 0 € + Prestations: 1731€ Salaires: 0 RSA Socle: 941 APL: 489 AF: 301	2094€ Ressources: 968 € + Prestations: 1126 € Salaires: 601 RSA Socle: 340 APL: 435 + 50 DE RLS AF: 301 Prime d'activité: 367	2328€ Ressources: 1534 € + Prestations: 794 € Salaires: 904 RSA Socle: 42 APL: 401 + 50 DE RLS AF: 301 Prime d'activité: 630	2483€ Ressources: 1804 € + Prestations: 679 € Salaires: 1201 RSA Socle: 0 APL: 329 + 50 DE RLS AF: 301 Prime d'activité: 603	
Loyer 400€					

Bibliographie

- ALLÈGRE G., « Le RSA, entre incitation et redistribution », *Ressources en sciences économiques et sociales*, 2009.
- AVENEL C., S. DONNÉ et O. SAUTORY. « 1 L'organisation du RMI dans le cadre de la décentralisation », Michèle LELIÈVRE éd., *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*. La Découverte, 2008, p. 213-225.
- BRODIEZ-DOLINO A. « WRESINSKI et la lutte contre la misère : De la connaissance à la reconnaissance » *Études*, 2017, p. 8-12.
- BOUCHOUX J., Y. HOUZEL Y. et J.-L. OUTIN, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2002 la simplification de la démarche et ses enjeux », *Travail et emploi*, 106, avril-juin 2006, p. 37-49.
- CABANNES P.-Y., M. CALVO, O. ECHEGU. Plus de 2 millions d'allocataires du RSA fin octobre 2020. DREES, *Études et Résultats*, 2020.
- Centre d'études de l'emploi (CEE), « le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ? », n°93, 2012.
- CLOUET H. « La qualité au guichet : négocier le travail peu qualifié à Pôle emploi ». *Travail et emploi*, 155-156, 2018, p. 65-92.
- Cour des Comptes, « Rapport public 2001 de la Cour des comptes, deuxième partie : observations des juridictions financières », janvier 2002.
- Cour des Comptes, « Rapport sur le Revenu de Solidarité Active », 2022.
- CYTERMANN L. et C. DINDAR. « 1 Les grandes étapes de l'histoire du RMI », Michèle LELIÈVRE éd., *RMI, l'État des lieux. 1988-2008*. La Découverte, 2008, p. 23-49.
- DAMON J. et HATCHUEL G., « Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse. La protection sociale en doute », *Informations sociales*, n° 98, 2002, p. 32-39.
- DARES, « Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS : un sur huit cumule temporairement allocation et revenu d'activité, fin 2003 », Première Synthèses Informations, juin 2006, n°26.3.
- DREES, « Le revenu de solidarité active », Fiche 22, 2023.
- DREES, « Deux tiers des bénéficiaires du RSA au chômage se déclarent freinés dans leurs démarches de recherche d'emploi », *Études et Résultats*, 2023.
- DREES, « Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution », 2023.
- DUVOUX N. et M. LELIÈVRE, « La pauvreté démultipliée. : Dimensions, processus et réponses. Printemps 2020 - Printemps 2021 ». Rapport au Premier Ministre. [Rapport de recherche] Conseil National de Lutte contre l'Exclusion, 2021.
- DUVOUX, N. « 1. Les politiques de lutte contre la pauvreté », Olivier Giraud éd., *Politiques sociales : l'état des savoirs*. La Découverte, 2022, p. 15-28.
- EYDOUX A., et C. TUCHSZIRER. « Du RMI au RSA : la difficile mise en place d'une gouvernance décentralisée des politiques d'insertion », *Revue française des affaires sociales*, no. 4, 2011, p. 90-113.
- FOUGÈRE D. et L. RIOUX, « Le RMI treize ans après : entre redistribution et incitations », *Economie et statistique*, 346-347, 2001, p. 3-12.
- GAUTIÉ, J. « IV. Les politiques de l'emploi », Jérôme GAUTIÉ éd., *Le chômage*. La Découverte, 2015, p. 88-110.
- GAUTIÉ J., *Le salaire minimum et l'emploi*. Presses de Sciences Po, 2020.
- GAUTIÉ J., « Le salaire minimum en perspective historique », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 27, no. 2, 2020, p. 133-141.
- GURGAND M., « Commentaire de l'article de François DUBET et Antoine VÉRÉTOU, "Une 'réduction' de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ?" », *Revue française de sociologie*, 2002, p. 43-4.
- HIRSCH, Martin. « Pour un revenu de solidarité active », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 4, no. 2, 2008, p. 193-200.

- LAFORE R., « La décentralisation de l'action sociale, l'irrésistible ascension du « département-providence » », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, octobre-décembre, 2004, p. 19-34.
- LENOIR R., *Les exclus : un Français sur dix*, Paris, Le Seuil, 1970.
- L'HORTY Y., A. PARENT, « La revalorisation du RMI », *Revue économique*, 1999.
- NONJON M., G. MARREL, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, 2015, p. 9-24.
- OECD, "Making Work Pay Making Work Possible", in: *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris, 2003.
- OECD, "Increasing Financial Incentives to Work: The Role of In-work Benefits", in: *Employment Outlook*, OECD, Paris, 2005.
- PAUGAM S., *La société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*. Presses Universitaires de France, 2002.
- PAUGAM, S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Presses Universitaires de France, 2009.
- PIERRU E. et A. SPIRE, « Le crépuscule des catégories socio-professionnelles », *Revue française de science politique*, 58, n°3, 2008, p. 457-481.
- VIVERET P., « L'évaluation des politiques et des actions publiques. Suivi de Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion », *rapport pour le Premier ministre*, juin 1989.
- STECK Ph., « Focus- Revenu minimum d'insertion : retour sur la mise en place de la prestation », *Information sociales*, 2020, p. 142-145.
- STOLÉRU L., *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, 1974.

Publications du CHATEFP

OUVRAGES PUBLIÉS

Un siècle de réformes sociales – Une histoire du ministère du travail 1906-2006

Boris DÄNZER-KANTOF, Véronique LEFEBVRE, Félix TORRES

avec le concours de Michel LUCAS,

La documentation Française, Paris, octobre 2006,

ISBN : 2-11-006264-9.

1906-2006 : centenaire du ministère du travail.

Catalogue de l'exposition présentée pour la célébration du centenaire du ministère du travail le 25 octobre 2006 au Carrousel du Louvre.

Réalisée par Pierre BONNERUE, Gilles PUECH et

Olivier SCHIMMENTI du collectif ENTRE VOUS

Une histoire du ministère du travail

Plaquette réalisée en 2008 à l'occasion de la

Présidence française de l'Union européenne.

par Pierre BONNERUE, Gilles PUECH et

Olivier SCHIMMENTI du collectif ENTRE VOUS

Inspecteurs et inspection du travail sous la III^e et la IV^e République

sous la direction de Jean-Louis ROBERT,

La documentation Française, Paris, mars 1998.

Passer les cols, franchir les Alpes :

Les « Campagnes » d'un bâtisseur de routes sous le 1^{er} Empire

Mémoires de Grégoire Anselme PERRIN publiées sous le parrainage du Comité d'histoire de l'équipement, des transports et du logement, du Comité d'histoire des administrations chargées du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement de la Savoie.

« La fontaine de Siloé » 73801 Montmelian-juin 2002.

1914-1918. Mains-d'œuvre en guerre

Sous la direction de Laure MACHU, Isabelle LESPINET-MORET et Vincent VIET

La documentation Française, Paris, 2018

**Aux Presses Universitaires de Rennes :
Collection " Pour une histoire du Travail" :**

Quarante ans Place Fontenoy,

par Pierre FOURNIER, inspecteur général honoraire des Affaires sociales (1923-2006),

octobre 2006, ISBN : 2-7535-0326-5.

***Le ministère du travail et de la Sécurité sociale de la Libération au début de la V^{ème}
République***

par Bruno BÉTHOUART, professeur d'histoire contemporaine

Université du littoral Côte d'Opale.

octobre 2006, ISBN : 2-7535-0327-3.

Les politiques du travail (1906-2006) : acteurs, institutions, réseaux

(livre issu du colloque scientifique international

organisé à Paris les 18 et 19 mai 2006)

sous la direction d'Alain CHATRIOT, chargé de recherche au CNRS, CRH-AHMOC, Odile JOIN-LAMBERT, chercheur à l'IRES, Vincent VIET, chargé de mission à la MiRE, DREES, membres de la commission scientifique du CHATEFP.

2007, ISBN : 978-2-7535-0392-2.

L'Office du travail 1891-1914.

La République et la réforme sociale

par Isabelle LESPINET-MORET,

maître de conférences en histoire (université Paris X),

membre de la commission scientifique du CHATEFP

2007, ISBN : 978-2-7535-0445-5.

Cultures du risque au travail et pratiques de prévention

La France au regard des pays voisins

Sous la direction de Catherine OMNÈS, membre de la commission scientifique

et Laure PITTI

2009, ISBN : 978 2 7535 0813 2

Rationaliser le travail, organiser la production.

Le Bureau international du travail

et la modernisation économique durant l'entre-deux-guerres

par Thomas CAYET

2010, ISBN 978 2 7535 1158 3

La Responsabilité sociale de l'entreprise en Alsace

et en Lorraine du XIX^e au XIX^e siècle

Sous la direction de Jeanne-Marie TUFFERY-ANDRIEU,

membre de la commission scientifique du CHATEFP

2011, ISBN 978 2 7535 1267 2

L'Organisation internationale du travail

Origine-développement-avenir

Sous la direction d'Isabelle LESPINET-MORET et Vincent VIET

membres de la commission scientifique

2011, ISBN 978 2 7535 1286 3

La santé au travail entre savoirs et pouvoirs

(XIX^e et XX^e siècles)

Sous la direction d'Anne-Sophie BRUNO, Éric GEERKENS,

Nicolas HATZFELD (membre de la commission scientifique)

et Catherine OMNÈS (membre de la commission scientifique)

2011, ISBN 978 2 7535 1350 1

La codification du travail sous la III^e République
Élaborations doctrinales, techniques juridiques et réalités sociales

Sous la direction de Alain CHATRIOT, Francis HORDERN (†)

et Jeanne-Marie TUFFERY-ANDRIEU

membres de la commission scientifique

2011, ISBN 978 2 7535 1715 8

Les inspectrices du travail, 1878-1974

Le genre de la fonction publique

Sylvie SCHWEITZER

2016, ISBN : 978-2-7535-5189-3

La bataille du placement

Organiser et contrôler le marché du travail, France, 1880-1918

Benjamin JUNG

2017, ISBN : 978-2-7535-5167-1

PÉRIODIQUES

«Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail»

Tous les numéros des « Cahiers » sont disponibles en ligne sur le site du CHATEFP.

Cahier n°1

octobre 1998

Évolution et organisation de l'administration centrale du ministère : 1887 – 1940 :

- gestation difficile d'un ministère attendu ;
- évolution des structures du ministère du travail ;
 - le budget ;
- les personnels d'administration centrale et leur recrutement ;
 - l'appareil statistique du ministère du travail (1887-1940) ;
- dénominations successives des départements chargés du travail et tableau chronologique des ministres.

Cahier n°2-3

avril 2000

La D.R.T. a cent ans ;

- Histoire des textes concernant le placement ;
- Évolution des textes concernant les conventions collectives ;
 - Les origines du décret du 8 janvier 1965 ;
- L'hygiène et la sécurité en Alsace-Lorraine, l'exemple du bâtiment ;
- L'inspection du travail et les débuts de la prévention des risques spécifiques ;
 - Structure de l'administration du travail depuis 1939.

Cahier n° 4

septembre 2000

- La journée des huit heures ;
- La formation professionnelle dans le code du travail ;
- Politique active de l'emploi et rénovation des services, années 60 ;
 - Du code civil au droit spécifique ;
- Droit des accidents du travail et règlement d'atelier au XIXème.

Cahier n° 5

mai 2001

- Les origines du CHSCT ;
- les CHS des années 50 et 60 ;
 - la naissance mouvementée du repos hebdomadaire;
- conditions de travail et mouvement ouvrier (1836-1918) ;
 - les circulaires Millerand de 1900 ;
- rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail.

Cahier n° 6

janvier 2003

- Rapports des préfets de Vichy relatifs aux questions du travail, emploi et formation professionnelle ;
- point de vue des inspecteurs du travail parisiens sur la main-d'œuvre étrangère

à la veille de la Grande guerre.

Cahier n°7

mars 2007

- Pour un nouveau regard sur le ministère du travail
 - l'entrée de la direction du travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail
 - les statistiques de l'office du travail à la fin du 19^{ème} siècle
- Intervention d'Alexandre Millerand au congrès international pour la protection des travailleurs du 25 juillet 1900

Lois ouvrières au point de vue de l'intervention de l'État

intervention d'Emile Cheysson le 25 février 1894

Biographie de Louis - René Villermé

Cahier n°8 - Numéro spécial

mars 2007

Les résultats affichés par l'inspection du travail sous la III^e République de 1893 à 1937

Cahier n°9 - spécial centenaire

avril 2008

- La création du ministère du travail et de la prévoyance sociale
à travers les débats et les textes
 - le centenaire en administration centrale
 - le centenaire dans les services déconcentrés
 - le ministère du travail et les partenaires sociaux
- la contribution d'Albert Métin au droit du travail et à la législation sociale

Cahier n°10

novembre 2008

L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967
ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale

Cahier n°11

Septembre 2009

Journée nationale du Centenaire de l'inspection du travail

19 janvier 1993

Cahier n°12

Avril 2010

La direction générale du travail, de la législation ouvrière
et des assurances sociales
au commissariat général d'Alsace-Lorraine :
laboratoire du droit social
(1919-1925)

Colloque du 11 décembre 2009.

Cahier n°13

Décembre 2010

Hommage à Claude CHETCUTI

Cahier n°14

Mai 2011

Les mondes du travail de 1800 à nos jours

Cahier n°15-16

Décembre 2012

L'organisation des services centraux
du ministère du Travail de 1945 à 2012

Tome I 1945-1989

Tome II 1990-2012

Cahier n°17

Novembre 2013

L'égalité d'emploi hommes/femmes et la "fabrique" du droit

Journée d'étude du 10 juin 2013

Cahier n°18

Décembre 2014

Les Chinois en France

Journée d'étude du 12 juin 2014

Cahier n°19

Décembre 2015

Hommage à Michel LUCAS

Cahier n°20

Novembre 2016

Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail

1906-1958

Cahier n°21

Novembre 2017

Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail

1958-2002

Cahier n°22

Décembre 2018

De la politique de la main-d'œuvre à la politique de l'emploi : cent ans de placement

Colloque du 20 octobre 2017

Cahier n°23

Décembre 2019

La dérogation, le droit et le travail (XIXe-XXIe siècle).

Journée d'études du 21 septembre 2018

Cahier n°24

Novembre 2020

L'inspection du travail et la main-d'œuvre

sous l'Occupation

(1940 – 1944)

Une administration singulière à l'épreuve

de la collaboration d'État

Cahier n°25

Décembre 2021

Recueil de discours « marquants » prononcés par des ministres du travail
2002-2021

Cahier n°26

Décembre 2022

Des sans-travail aux chômeurs :
deux siècles de mouvements
Colloque des 10 et 11 mars 2022

Cahier n°27

Janvier 2023

L'action de médiation de l'inspection du travail sous le Front populaire (1936-1938)

Cahier n°28

Décembre 2023

De la loi de 1971 à nos jours : approches de la formation professionnelle

Suppléments :

Décembre 1999

- 1892 – 1913, l'inspection du travail française et le travail des enfants.

Janvier 2000

- Les politiques du travail et de l'emploi de Vichy.

Mars 2000

- Biographies des ministres chargés du travail de 1891 à 1988.

Avril 2001

- Les enfants et les jeunes au travail.

AUTRES DOCUMENTS HORS SERIE :

- **Sommaires des bulletins de l'inspection du travail de 1893 à 1940 ;**
- **index alphabétiques annuels des matières des bulletins de l'office du travail ;**
(1894 à 1912) ;

- **annuaire du ministère du travail, année 1933.**

La prévention s'affiche. 100 ans pour convaincre

1906-2006

Catalogue de l'exposition organisée dans le cadre
du colloque scientifique international

"Élaborations et mise en œuvre des politiques du travail :
le ministère du travail et la société française au XXème siècle"

Paris les 18 et 19 mai 2006.

Vidéothèque

Centenaire du ministère du travail

25 octobre 2006

Carrousel du Louvre

Coffret de 4 DVD

La documentation Française 2007

ISBN : 978-2-11-006619-0



des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle

Présidente :

Agnès Jeannet

Tél : 01 44 38 37 80

agnes.jeannet@travail.gouv.fr

Secrétaire général

Michel BONAMY

tél : 06 69 94 91 46

michel.bonamy@travail.gouv.fr

Secrétaire

Christophe Bizet

tél : 07 61 43 59 27

histoire@travail.gouv.fr

Internet – intranet

**Rubriques en ligne sur les sites
du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :**

C.H.A.T.E.F.P. :

Internet : <http://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/instances-rattachees/article/chatefp-comite-d-histoire-des-administrations-chargees-du-travail-de-l-emploi>

PACO : <https://paco.intranet.social.gouv.fr/transverse/ministeres-sociaux/CHATEFP/Pages/default.aspx>

Les cahiers du CHATEFP

(anciennement "*Études et documents pour servir à l'histoire de l'administration du travail*")

sont publiés par

Le Comité d'histoire des administrations
chargées du travail, de l'emploi
et de la formation professionnelle
14, avenue Duquesne
75700 Paris SP 07
téléphone : 07 61 43 59 27

courriel : comite.histoire@travail.gouv.fr

Directrice de publication : Agnès Jeannet

ISSN : 1628-2663

COMITÉ
d'histoire

des administrations chargées du travail,
de l'emploi et de la formation professionnelle

14 avenue Duquesne 75700 Paris
01 44 38 35 48
comite.histoire@travail.gouv.fr