

L'Etat et les salaires depuis 1945

Colloque organisé par Jérôme Gautié, Laure Machu et Jérôme Péliasse et le

Comité d'Histoire de l'Administration du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
(CHATEFP)

19-20 ou 21-22 ou 22-23 juin 2023, Ministère du Travail

Alors que l'inflation revient en force et que les conflits salariaux se multiplient en 2022, la France est souvent présentée comme un pays où l'Etat valorise peu les capacités de régulation des acteurs sociaux et intervient de manière directe et forte sur la formation des salaires, notamment 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 Etat 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 pour l'emploi. Ce poids de l'Etat présenté comme spécifiquement français mérite d'être historicisé, situé et interrogé. D'une part, les autres Etats 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).

Nous adoptons ici une définition large de l'Etat, permettant aussi d'analyser le rôle spécifique de ses différentes composantes : le ministère du Travail, les inspecteurs du travail qui en sont, pour une part, le « bras armé », ou le Conseil d'Etat qui conseille le gouvernement sur les projets de loi ou les décrets pris par l'administration ; mais aussi le ministère de l'Economie 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'Etat » contribue à fixer, déterminer, influencer les salaires et les règles qui permettent d'en déterminer les niveaux, mais aussi la structure. 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 en matière d'heures supplémentaires). En somme, derrière cette question simple – quel est le rôle de l'Etat 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 (Etat, 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.

Nous proposons d'aborder ces questions à partir de trois axes principaux, qui n'interdisent pas d'autres regards, perspectives ou questionnements pour aborder le thème de ce colloque organisé par le CHATEFP.

1) Etat et négociations collectives sur les salaires

A partir des années 1880, les conventions collectives prennent une part croissante dans la fixation des salaires minima. Elles définissent non seulement le montant mais les critères qui en déterminent la hiérarchie. Leur rôle s'accroît encore à partir des années trente, lorsque le Front populaire fait adopter la loi du 24 juin 1936 créant la convention collective de branche qui permet d'étendre un contrat collectif conclu par des syndicats représentatifs à l'ensemble des salariés d'une branche¹. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat comme arbitre des négociations salariales se renforce. Hauts fonctionnaires, ministres, inspecteurs du travail, etc. ont à concilier voire à arbitrer les conflits présidant à la négociation puis à la révision des accords. A la Libération, alors que le blocage des salaires décidé en 1939 est maintenu, l'Etat instaure une régulation

¹ Laure Machu, Les conventions collectives du Front populaire, thèse de doctorat, 2011.

souple des normes salariales. Les arrêtés Parodi-Croizat qui définissent les grilles de classifications reposent sur la consultation des organisations professionnelles qui se traduit par la mise en place d'une commission nationale des salaires et de commissions mixtes de branches. Dans ce cadre, comme l'explique 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'Etat est finalement amené à s'appuyer². Le retour à la liberté conventionnelle, par la loi du 11 février 1950, ne signe pas le retrait total de l'Etat qui demeure un « arbitre social dynamique »³ de la régulation salariale conventionnelle. L'objectif de ce premier axe est alors d'explicitier le rôle de l'Etat dans l'incitation à négocier, mais aussi dans l'encadrement des négociations sur les salaires.

Une première série de questions interroge la part que l'Etat concède à la régulation conventionnelle des salaires. Si le niveau du SMIG puis du SMIC est fixé par voie législative (cf. aussi plus bas), l'Etat incite périodiquement les partenaires sociaux à négocier aux différents niveaux. En 1968, il suscite des négociations dont l'issue – le protocole d'accord de Grenelle – enregistre une hausse significative du SMIG et ouvre un cycle de négociation portant notamment sur la mensualisation, objet d'accords⁴ avant d'être généralisée et imposée par une loi en 1977. En 1982, les lois Auroux introduisent l'obligation de négocier annuellement sur les salaires effectifs dans les entreprises. Depuis 2008, confronté à la multiplication des minima conventionnels inférieurs au SMIC, le ministère du Travail tente à nouveau d'impulser une reprise des négociations collectives de branche sur les salaires. On pourra se demander dans quelle mesure, à quels moments, suivant quelles logiques, pour quelles raisons et avec quels outils l'Etat a cherché à stimuler ou relancer la négociation collective sur les salaires.

Un deuxième ensemble de question a trait à la manière dont l'Etat tente de cadrer le contenu et l'issue de ces négociations. L'Etat peut agir de l'extérieur mais il peut être également présent lors des négociations, qu'il soit acteur ou arbitre. Ce cadrage peut s'apprécier à divers niveaux qu'il s'agisse de la politique des revenus des années soixante ou du rôle plus routinier des inspecteurs du travail dans la mise en œuvre des négociations (y compris à l'issue des conflits sociaux) et dans le contrôle des accords. Dans ce cadre, peuvent être aussi incluse l'utilisation de la négociation collective pour diffuser des normes. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la promotion de l'égalité professionnelle femmes / hommes, un objectif qui a pris une ampleur croissante au cours des 40 dernières années, comme en attestent l'adoption la négociation annuelle obligatoire sur ce thème, et, plus récemment, l'introduction d'index (et indicateurs qui doivent être calculés et inclus dans les bilans sociaux puis bases de données économiques et sociales), ou le recours à des outils (parfois très momentanés comme la médiatisation et l'effet de réputation) pour tenter de gouverner les conduites et de diffuser des règles en matière salariale.

2) La socialisation du salaire : sécurisation-mutualisation, salaire minimum et subvention aux bas salaires

L'Etat joue aussi un rôle important dans 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. Concernant plus particulièrement le salaire, trois champs de l'intervention étatique se sont fortement développés depuis 1945.

Le premier, avec la mise en place 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, passant par sa mutualisation partielle. Si les partenaires sociaux ont joué un rôle moteur dans ce processus, celui de l'Etat a aussi été décisif, et même croissant au cours du temps. La logique à dominante bismarckienne du système de protection sociale français donne une place centrale à la cotisation sociale assise sur le salaire. Celle-ci fait partie de la rémunération du travail salarié au sens large - le salaire « brut » intégrant les cotisations salariales, le salaire appelé parfois « super-brut » en y ajoutant les cotisations patronales. Les catégories de représentation, dont certaines s'institutionnalisent en catégories administratives (ex. salaire net ou brut), sont l'objet de dissensions, interrogeant la notion même de salaire. Pour l'employeur, le « salaire » renvoie au coût du travail – i.e. au prix de l'usage de ce dernier – et les cotisations patronales

² 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.

³ Michel-Pierre Chelini, *Histoire des salaires en France des années 1940 aux années 1960*, Bruxelles, Peter Lang, 2021.

⁴ Jean Bunel, *La mensualisation : une réforme tranquille ?* Editions Economie et Humanisme, Paris, 1973.

sont, pratiquement dès la création de la Sécurité Sociale, dénoncées comme des « charges »⁵. De leur côté, les salariés et leurs représentants considèrent-ils, notamment lors des négociations individuelles et de revendications collectives, que le salaire se limite au salaire net ou au salaire brut ? Ce ne sont pas seulement les cotisations, mais leurs contreparties – les prestations – dont les différents acteurs interrogent la nature : peuvent-elles être considérées comme du salaire ? La catégorie de « salaire indirect » sera assez largement utilisée pour les désigner jusque dans les années 1980⁶, et même parfois le terme de « salaire d'inactivité », y compris par certains juristes, alors qu'elle est très discutable d'un point de vue juridique⁷, ou celui de « salaire social ». Au-delà des controverses terminologiques et/ou arguties juridiques, les débats sur ce qui relève du « salaire » renvoient aussi à des conceptions économiques et politiques antagoniques⁸. Comment ont évolué les représentations des différents acteurs et quels enjeux sous-tendent ces conflits de représentation ? Quel rôle l'Etat a-t-il joué dans ces conflits (notamment à travers ses administrations et son institut statistique), et comment ces derniers ont-ils influencé sa contribution à la détermination des cotisations sociales ?

L'introduction d'un salaire minimum a été un autre aspect important du processus de « démarchandisation » du travail. Quand il instaure le SMIG par la loi de 1950 qui restaure la liberté de négociation collective, 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. 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'acquérir 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 1968⁹. 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 – amènera à une politique beaucoup moins active du salaire minimum¹⁰, voire à la remise en cause de certains de ses mécanismes de fixation. Quelles ont été les spécificités du salaire minimum en France ? Quelles ont été les grandes inflexions de la politique du salaire minimum ? Au-delà des hommes politiques décisionnaires, quels ont été le positionnement et le rôle des organisations patronales et syndicales (notamment autres que la CGT, moins étudiées), des acteurs

⁵ CNPF, *Bulletin du Conseil National du Patronat Français*, décembre 1946 - cité par Michel-Pierre Chélini, *op.cit.*, 2021, p.481, note 1549.

⁶ La conception qui a émergé avec l'instauration des cotisations sociale est que « les droits ouverts aux assurés et leurs proches constituent un salaire indirect socialisé (c'est nous qui soulignons) (Michel Pigenet in Michel Margairaz et Michel Pigenet (dir), *Le Prix du travail. France et espaces coloniaux XIXème-XXème siècle*, Editions de la Sorbonne, 2019, p.154) ; entrent donc dans le champ de cet appel les cotisations (les droits ouverts) et par extension les prestations (contributives) auxquelles ces dernières donnent droit, en tant qu'elles peuvent être conçues (au moins par certains acteurs) comme du salaire (« indirect »). En revanche, toutes les autres prestations (non contributives), y compris en nature (sous forme de services publics gratuits ou quasi-gratuits) sont exclues de notre champ, même si elles contribuent au revenu (« élargi », au sens de l'INSEE) des ménages.

⁷ Gérard Lyon-Caen, dans son ouvrage de référence (*Les salaires*, Tome II du *Traité de Droit du Travail*, sous la direction de Guillaume-Henri Camerlynck, Dalloz, 1967) reprend cet expression pour « englober et qualifier la totalité des avantages qui ne correspondent plus à la fourniture du travail » (p.90), distinguant « le salaire d'inactivité à charge de l'entreprise » (incluant par exemple les congés payés) et « le salaire d'inactivité à charge d'un tiers au contrat de travail », comprenant un certain nombre de prestations sociales. Pierre-Yves Verkindt précise pour sa part que la notion de « salaire d'inactivité est impropre en ce qu'elle entretient une confusion juridique. Le salaire est la contrepartie d'un travail. On parlera de substitut du salaire » (« Le salaire d'inactivité », in Michel Margairaz et Michel Pigenet (dir), *op.cit.*, p.219).

⁸ Cf. par exemple le débat sur le fait que les pensions de retraite doivent être conçues comme du *salaire continué* ou au contraire comme un *revenu différé* ; voir Bernard Friot, « Retraite, salaire continué, revenu différé », in Michel Margairaz et Michel Pigenet (dir), *op.cit.*, p.206-2010.

⁹ Pour des premiers jalons, voir Michel-Pierre Chélini, *op.cit.*, chapitre 10, et Jérôme Gautié, « 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*.

¹⁰ Jérôme Gautié, "Towards the end of the active minimum wage policy?" in Daniel Vaughan-Whitehead (ed.) *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Edward Elgar, 2009.

administratifs et/ou des experts économiques (académiques, d'institution internationale) dans la conception et l'adoption de ces politiques ?

En lien étroit avec la politique du salaire minimum, une politique de subvention aux bas salaires a alors pris une place croissante depuis les années 1990, et 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'Etat. 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. Comment s'est déroulé ce processus et quels ont été les débats qui l'ont accompagné ? Quelles en ont été les conséquences sur la nature et l'évolution du salaire des personnes concernées ?

3) L'Etat employeur et ses salaires

Enfin, il s'agira d'interroger la manière dont l'Etat et ses différentes figures ou ses différentes composantes (fonction publique d'Etat, hospitalière, territoriale) a régulé les salaires de nombreux ses travailleurs et travailleuses. Rappelons en effet que le nombre de fonctionnaires, objet de controverses, sinon de mythes dans le monde politique hexagonal¹¹, est loin d'être négligeable en France, dépassant aujourd'hui les 5 millions, soit un cinquième de la population salariée. Et ce en dépit de programmes et de discours qui ont pu, à certaines périodes, annoncer des « coupes sombres », que ce soit entre 1945 et 1950 ou entre 2007 et 2012 en France pour n'évoquer que les bornes chronologiques de nos interrogations. En raison de leur importance, quantitative - qui apparaît d'autant plus évidente quand on tient compte de leur concentration dans certaines activités -, de la nature qui leur est constitutive (ces emplois remplissant des « missions de service public ») et des conditions statutaires et contractuelles qui les caractérisent (les fonctionnaires ne touchent ainsi pas, en termes juridiques, un salaire, mais un traitement), ces emplois sont à prendre en compte pour analyser le rôle et le poids de l'Etat dans la régulation des rémunérations tirées du travail en France.

Une première question porte donc sur les sources et les inspirations qui peuvent guider la manière dont l'Etat gère les salaires de ses propres agents – les fonctionnaires n'en étant qu'une catégorie statutaire parmi d'autres, tant les contractuels ou les « hors statuts » ont depuis toujours (plus ou moins) existé, autorisant des rémunérations différentes, à la baisse mais aussi à la hausse par rapport à ses propres fonctionnaires. La réponse nécessite autant une mise en perspective historique qu'une comparaison internationale. Existe-t-il des modèles étrangers dont s'est inspiré, ou des modèles qui se sont inspirés des manières dont l'Etat français a rémunéré ses propres agents ? Existe-t-il des circulations internationales en la matière et que peuvent nous dire des mises en perspectives historiques et/ou des comparaisons géographiques si l'on tient compte des autres pays européens, voire au-delà en la matière ? Plus spécifiquement en France, comment ont été inventées, réformées, adaptées les grilles *salariales* de la fonction publique depuis 1945 ?

La deuxième question porte sur le rôle d'entraînement des régulations mises en place pour les agents de l'Etat. Quelles influences ont-elles eu sur le secteur privé, en particulier en début de période mais aussi à plus long terme, notamment dans certains secteurs comme la santé et le médico-social dont les conventions collectives restent encore très structurantes ? De fait, l'Etat n'a pas que la maîtrise des salaires de ses agents : par ses participations, prises de contrôle et rôle décisionnaire dans certains secteurs ou certaines grandes entreprises (champions nationaux qui ont fait les beaux jours de la politique industrielle des années 1960 par exemple), il a aussi pu souhaiter voir certains acteurs parapublics jouer un rôle décisif en la matière. Une étude spécifique sur les entreprises nationalisées serait bienvenue : on peut penser ici aux Charbonnages de France, à Air France, à EDF et GDF, la SNCF et à Renault, mais aussi aux entreprises du secteur bancaire¹². Ces acteurs ont pu servir de modèle, avoir des effets d'entraînement ou de transformations des salaires, tant dans leurs modalités de versement (avec la mensualisation dans les années 1970) que dans leur structure ou leur montant (quant aux compensations en temps ou en argent d'heures supplémentaires, par exemple).

¹¹ Emilian Ruiz, *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française, 19-21^{ème} siècle*, Paris, Fayard.

¹² Leur rôle durant la période de la reconstruction a notamment été mise en lumière récemment par Herrick Chapman *France's Long Reconstruction. In Search. Of the Modern Republic*, Harvard University Press.

On pourra enfin décrire les outils utilisés pour moduler la rémunération (gel ou dégel du point d'indice, jeu sur les catégories, les échelons ou les grades, octroi de primes diverses, recours à des accessoires ou compléments de salaire ou des formes de « salaire indirect ») et interroger les effets des politiques suivies en la matière sur les hiérarchies internes à la fonction publique (entre les trois fonctions publiques et/ou entre les corps qui les composent) ou les carrières des agents. A cet effet, on se demandera quelles sont les considérations qui ont guidé l'ajustement des rémunérations : s'est-il agi simplement de contenir la masse salariale ou existe-t-il une réflexion sur les métiers et leur attractivité ? L'absence de négociation collective en la matière n'interdit pas de considérer que des négociations aient eu lieu et que des arbitrages aient été menés. De ce point de vue, l'exploration du positionnement et plus largement de l'influence des organisations syndicales – dans leur diversité - au cours de la période est un enjeu important pour analyser les choix qui ont été faits, et dont l'analyse apparaît nécessaire pour comprendre comment, durant ces 70 ans, l'Etat a régulé les salaires, et notamment ceux des agents publics.

Historiens, économistes, sociologues, politistes, mais aussi acteurs sont invités à soumettre des intentions (1500 signes maximum) **pour le 14 octobre 2022** auprès des organisateurs du colloque : jerome.gautie@univ-paris1.fr ; lmachuparis10@gmail.com et jerome.pelisse@sciencespo.fr

Un retour sera fourni fin novembre 2022 et le programme du colloque établi en janvier 2023.

Les supports écrits des communications sont attendus pour le 19 mai 2023. La date définitive du colloque sera fixée au plus tard en janvier 2023.