



MINISTÈRE
DU TRAVAIL
DE LA SANTÉ
ET DES SOLIDARITÉS

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Numéro 30

Septembre 2024

Les cahiers

du chatefp



**L'État et les salaires
depuis 1945 (2) :
de l'État employeur
aux marges du salariat**



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 (2) : de l'État
employeur aux marges du salariat**

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

**Cahier n°30
Septembre 2024**

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

Sommaire

Introduction : l'État et les salaires depuis 1945 (2) : de l'État employeur aux marges du salariat.....	P5
Première partie : l'État employeur.....	P13
Michel-Pierre CHELINI : Politique salariale de la Fonction publique d'État (FPE) des années 1960 aux années 1990. La grande décélération de 1976-83.....	P15
Quentin LOHOU : La modification du régime de rémunération des auxiliaires de la fonction publique d'État en 1945.....	P35
Clair JUILLET : Négocier les salaires « Horaires » dans l'industrie aéronautique nationalisée : acteurs, échelles et cadres de discussion (années 1950-années 1970).....	P51
Sylvain BRUNIER et Scott VIALLET-THEVENIN : Des élites déconnectées, Une approche des inégalités structurelles de rémunérations au sein de la fonction publique.....	P71
Deuxième partie : Les marges du salariat.....	P87
Jean-Pierre LE CROM : Le droit du salaire dans la France d'outre-mer après 1945.....	P89
Claire MARZO : Le rôle de l'État dans la fixation des salaires ou revenus des travailleurs de plateformes numériques.....	P99
Serge PROUST : Salaire et chômage : L'État et les mobilisations d'intermittents du spectacle.....	P121
Publications du CHATEFP.....	P137

L'État et les salaires depuis 1945 (2) : de l'État employeur aux marges du salariat

Jérôme GAUTIE, Laure MACHU et Jérôme PÉLISSE

Le premier volume des actes du colloque organisé par le CHATEFP en juin 2023 étudiait la manière dont l'État régule les salaires à travers la négociation collective, la part socialisée des rémunérations ou un salaire minimum. Ce second volume décale la focale, en portant le regard en quelque sorte au-delà et/ou en-deçà de la relation salariée que l'on pourrait qualifier de « standard », en s'intéressant d'une part à l'État lui-même comme employeur, d'autre part à certaines marges du salariat que l'État contribue à réguler (parfois même à instituer) selon des modalités diverses.

De nombreux travailleurs et travailleuses sont au service de l'État - entité elle-même diverse, ne serait-ce que si on s'en tient à la tripartition entre les trois Fonctions Publiques (d'État, hospitalière et territoriale). En son sein, l'hétérogénéité des statuts et par là des formes de rémunérations est importante. L'État n'emploie pas, en effet, que des fonctionnaires mais aussi de nombreux auxiliaires et autres contractuels qui sont une constante de l'histoire de l'emploi public. En la matière, l'analyse de leurs modes de rémunération dit beaucoup sur l'histoire des fonctions publiques elles-mêmes. Cet emploi public doit d'ailleurs encore s'élargir aux salariés des entreprises nationalisées tout autant qu'être analysé dans sa structuration en corps si on l'on revient aux fonctionnaires d'État. Le cahier ouvre ici un vaste champ d'étude peu arpenté par les chercheurs de sciences sociales, où la connaissance est encore largement fragmentaire, sinon balbutiante même si les travaux se multiplient et l'historiographie s'épaissit un peu ces dernières années.

La recherche s'empare aussi récemment d'une autre manière des questions qui touchent aux interventions de l'État sur les salaires : *a contrario* de ce qui fait, et de ceux et celles qui font l'État, c'est aux marges que des travaux se développent sur les manières dont l'État intervient (ou pas, et/ou de manière rapprochée ou distancée) sur des segments plus marginaux des marchés du travail. C'est le cas des travailleurs et des travailleuses des colonies, notamment après 1945 et avant les indépendances mais aussi d'autres actifs, pris dans des politiques publiques singulières – comme celles que l'État construit en France en matière culturelle, avec le statut d'intermittent – ou au contraire dans des « non politiques » qui ne régulent pas le développement de nouveaux statuts comme ces travailleurs et des travailleuses des plateformes depuis une dizaine d'années en France, autant que dans le monde.

Entre l'État employeur et les marges du salariat, ce second volume se concentre moins sur le cœur du salariat que sur le halo qui l'entoure, que ce soit celui nombreux et structuré des fonctions publiques et des entreprises nationalisées ou celui de tous ces emplois, plus éloignés du modèle salarial, qu'occupent les travailleurs et travailleuses des colonies, des intermittents du spectacle ou des travailleurs et travailleuses des plateformes.

1) Au cœur de l'État et en marge du salariat : les rémunérations des emplois publics

Un premier ensemble de contributions se centre sur la manière dont l'État et ses différentes figures (ou ses différentes composantes) rémunère les personnes qu'il emploie. Le nombre d'employés des trois Fonctions publiques, objet de controverses et de fantasmes dans le monde politique hexagonal¹, est loin d'être négligeable, dépassant aujourd'hui les 5,7 millions d'agents (y compris les contrats aidés), soit un cinquième de la population salariée. Cela reste vrai malgré les programmes et les 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

¹ Emilien RUIZ, *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française, 19-21^{ème} siècle*, Paris, Fayard.

pour n'évoquer que les bornes chronologiques de notre étude. 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 de leur mission 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'État dans la régulation des rémunérations tirées du travail en France.

Michel-Pierre CHELINI dresse dans sa contribution un panorama à la fois ample et détaillé de la politique salariale de l'État, au sein duquel il prend soin de distinguer différentes administrations, et notamment la DGAFP et la direction du budget, et ce du lendemain de la guerre aux années 1990. Il le propose d'ailleurs en y incluant, point particulièrement original, des éléments sur la façon dont l'opinion publique percevait le salaire des fonctionnaires. Si les effectifs des administrations publiques augmentent de façon importante sur la période (ils font plus que doubler de 1957 à 1976), dès le lendemain de la guerre, le souci de contrôler l'évolution des salaires du public est présent pour éviter les effets inflationnistes via les effets d'entraînement possibles sur le secteur privé. A partir de la seconde moitié des années 1960, et davantage encore à partir des années 1970, le souci de maîtriser non plus simplement l'inflation mais aussi les comptes publics va porter l'effort sur la maîtrise de l'ensemble de la masse salariale. Des indicateurs de pilotage sont mis en place – comme le « glissement-vieillesse-technicité », et la « Rémunération Mensuelle des Personnes en Place » (RMPP) – qui vont permettre notamment de mettre en avant l'amélioration du pouvoir d'achat à l'échelle de la masse salariale, alors que l'évolution de la valeur du point d'indice est inférieure à celle des prix. Ce sera une source de fortes tensions avec les syndicats pour qui le pouvoir d'achat s'apprécie indépendamment de la carrière².

Une question de l'appel à communication portait sur les sources et les inspirations qui peuvent guider la manière dont l'État gère les salaires de ses différents 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 passe dans ce numéro moins par une comparaison internationale que suggérait notre appel à communication que par une mise en perspective historique qui revient sur le moment où s'élabore le statut de la fonction publique, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Si Michel-Pierre CHELINI rappelle les principes constitutifs de la grille de la Fonction Publique, **Quentin LOHOU** étudie quant à lui la modification du régime de rémunération des auxiliaires de la fonction publique d'État en 1945. Dans un texte attentif au cadre juridique, que renouvelle la codification d'un statut général de la Fonction publique en octobre 1946, ainsi qu'aux données statistiques et aux enjeux pratiques auxquels sont confrontés les acteurs lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'auteur montre que les questions relatives à l'emploi massif d'auxiliaires, à certaines périodes et dans certaines administrations, se retrouvent dans les défis que posent aujourd'hui la multiplication des personnels « temporaires » et des « contractuels ». Se centrant sur le régime de rémunération des auxiliaires dans l'après-guerre, l'auteur montre que la politique de rapprochement avec les fonctionnaires en la matière pose des difficultés de recrutement aiguës lorsque cela aboutit à diminuer les rémunérations des premiers. Ces problèmes sont en partie résolus par des ajustements plus ou moins pragmatiques et efficaces (y compris les réquisitions) mais aussi par la croissance du nombre de fonctionnaires. Au-delà de ce cas des auxiliaires, c'est la manière dont ont été inventées, réformées, adaptées les grilles *salariales* de la fonction publique depuis 1945 qui est en jeu. En la matière, les travaux de

² Carole MONIOLLE, « Évolution des modes de rémunérations dans la fonction publique d'État : vers une nouvelle cohérence ? », *La Revue de l'Ires*, 2014/1 (n° 80), p. 3-26.

Jean SAGLIO font autorité mais le cahier ne comble pas ici complètement le manque d'investigations plus précises qu'on ne peut qu'appeler de ses vœux. Elles seraient l'occasion de mieux décrire et analyser les manières dont ces grilles et ce régime de rémunération spécifiques se sont construits, en étudiant à la fois le cadre général et les nombreux ajustements qu'a nécessité sa mise en œuvre pour s'adapter à la diversité des métiers et des activités d'État (au sens large) qu'il s'agit de rémunérer à leur juste valeur.

Une autre question de l'appel à communications portait sur le rôle d'entraînement des régulations mises en place pour les agents de l'État. 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'État n'a pas que la maîtrise des salaires de ses agents : par ses participations, prises de contrôle et son 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. Michel-Pierre CHELINI rappelle que, pour les entreprises publiques et nationalisées, afin d'éviter des distorsions, le ministère des Finances crée une Commission interministérielle de coordination des salaires en avril 1950 (qui prendra le nom de Commission interministérielle des salaires en 1953). Une étude spécifique sur les entreprises nationalisées était ici attendue, par exemple concernant la Régie Renault, mais aussi les Charbonnages de France, Air France, EDF et GDF, la SNCF³. Ces entreprises nationalisées 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 des heures supplémentaires, par exemple). Une étude originale, proposée par **Clair JUILLET** sur le secteur de l'aéronautique, éclaire ces questionnements. Analysant la construction de la négociation salariale à travers les divers dispositifs mis en œuvre par les acteurs concernés (syndicats, directions, patronat, autorités publiques) dans le cadre des relations qui se nouent à tous les niveaux (professionnel, territorial, interne) du système de relations professionnelles, le texte interroge les trajectoires et les spécificités des discussions relatives à la définition des conditions salariales des travailleurs « horaires » de l'aéronautique dans les trente années qui suivent la Libération. Y est ainsi étudié le rôle joué par l'État-employeur dans la construction des pratiques et dans la définition des périmètres et des espaces laissés à la négociation. La contribution permet de saisir comment s'appliquent les politiques qu'il préconise et/ou ordonne au plan interprofessionnel dans un secteur nationalisé dont la logique change peu à peu : d'une logique d'arsenal dans laquelle il s'agit de répondre aux besoins de l'État, le secteur s'oriente en effet à partir des années 1960 et surtout 1970 vers une logique plus commerciale dans laquelle la rentabilité et l'image de marque jouent un rôle grandissant. Cet exemple de l'aéronautique permet aussi d'explorer pour une part, dans ce secteur bien particulier, le positionnement et plus largement l'influence des organisations syndicales – dans leur diversité - au cours de la période.

Enfin, une question importante portait sur 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 »). Il s'agissait par la même d'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 mais aussi d'étudier les considérations qui ont guidé l'ajustement des rémunérations. Michel-Pierre CHELINI souligne

³ Leur rôle durant la période de la reconstruction a notamment été mis en lumière récemment par Herrick CHAPMANN *France's Long Reconstruction. In Search. Of the Modern Republic*, Harvard University Press.

que le souci de contenir la masse salariale a été central, mais aussi qu'il s'est articulé avec la volonté de prendre en compte la spécificité des métiers, au gré des rapports de force mais aussi sans doute d'autres considérations, comme leur attractivité. L'absence de négociation collective officielle en la matière (il n'existe pas de convention collective dans la fonction publique) n'interdit pas en effet de considérer que des négociations aient lieu et que des arbitrages aient été menés, à différents niveaux possibles d'élaboration des règles. Sur ce point, la contribution de **Sylvain BRUNIER et Scott VIALLET-THEVENIN** est particulièrement originale, inédite et pour une part décapante. Les auteurs mobilisent le Système d'information sur les agents du service public (SIASP) – une source administrative exhaustive couvrant l'ensemble des postes des trois Fonctions Publiques - pour mener une analyse statistique et économétrique fine des inégalités structurelles de rémunération intégrant aussi bien le traitement indiciaire qu'indemnitaire. Ce dernier comprend les différentes primes, qui ont pris une place croissante avec le fort ralentissement – et même le gel sur de longues périodes – du point d'indice. Ils adoptent comme unité d'analyse les corps, mais dans une définition plus extensive que celle du statut de la Fonction pour y intégrer aussi les « cadres d'emploi » de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Sans surprise, ils trouvent une corrélation positive entre l'âge moyen des membres des corps et le salaire moyen au sein de ces derniers – reflétant le maintien du rôle structurant du système de progression de carrière à l'ancienneté. De même, ils constatent que, de manière générale, les corps ont des salaires d'autant plus élevés qu'ils sont composés de titulaires (par opposition aux contractuels). Mais les auteurs mettent aussi en lumière de façon détaillée de fortes inégalités de genre. A l'exception des corps très masculinisés (où la part d'ouvriers est importante), plus les corps sont masculinisés, plus les salaires nets médians y sont élevés. Les écarts sont d'autant plus importants que l'on se situe en haut de la distribution de rémunération des corps (classés par leur degré de masculinisation), et que cela concerne la rémunération indemnitaire. Une exploration plus poussée des différentiels de rémunération amène les auteurs à identifier trois « classes » - transversales à l'ensemble de la fonction publique : une « élite », constituée des corps de hauts fonctionnaires, déconnectée du reste de la fonction publique en termes de revenus nettement plus élevés (une moyenne dépassant les 7000€ mensuels, avec des niveaux de primes très élevés), une « classe moyenne », constituée des corps de fonctionnaires, et une « classe de travailleurs précaires », agents contractuels de la fonction publique. Il est intéressant de noter que cette élite, regroupant une cinquantaine de corps, ne coïncide pas avec les catégorisations usuelles, telles que les « grands » corps, ou plus administratives (les corps de catégorie A+). En revanche, cette « élite » en matière de rémunération mis en lumière par les auteurs, incarne assez fortement la notion d'encadrement supérieur de l'État qui est au cœur de la réforme de 2019, ce qui les amène à supposer que cette notion structurait déjà implicitement les politiques salariales au sein de la haute fonction publique avant la réforme. Les résultats des auteurs interpellent, et incitent à prolonger l'analyse des déterminants des changements de politique de rémunération au cours des dernières décennies, avec le soupçon qu'une certaine élite qui en a été en partie l'instigatrice en a été aussi, semble-t-il, la grande bénéficiaire.

Ce second cahier n'en reste pas au cœur de l'État via l'étude des pratiques de l'État employeur et des manières dont il fixe les salaires et les rémunérations de ses agents, qu'on en considère le cœur comme dans le précédent texte, ou les marges comme les rémunérations des auxiliaires, ou celles des modes de régulation des salaires des salariés d'entreprises nationalisées qu'il contrôle. Il s'intéresse en effet aussi aux marges du salariat et aux manières dont l'État a tenté d'en réguler les rémunérations. Trois textes composent la seconde partie de ce cahier, trois textes en partie inattendus, en cela qu'ils n'avaient pas été anticipés, dans le cadre de l'appel à communication. Leur présence souligne toute la fécondité du colloque qui a conduit à cette publication en deux cahiers. Les terrains y sont certes très divers – entre les travailleurs et travailleuses des colonies avant leurs

indépendances et les travailleurs et travailleuses des plateformes des années 2010, en passant par les intermittents du spectacle au régime salarial et assurantiel singulier, objet de multiples réformes depuis la fin des années 1990 – mais une même situation les relie : celle d’être dans les marges du salariat, et de présenter des cas qui exigent potentiellement des interventions de l’État (la non intervention étant une manière d’agir et de réguler ces marchés du travail et les niveaux de rémunération qui y ont cours) en raison même de leur éloignement du cœur du salariat et des logiques de fixation des rémunérations décrites dans le premier cahier, ou, pour ses propres agents, dans les textes précédents dans ce même cahier. De ce point de vue, les manières dont l’État fait avec ces marges – qu’elles soient géographiquement, administrativement et juridiquement, ou économiquement lointaines dans les colonies ; singulières du fait de l’invention d’un statut particulièrement original (l’intermittence dans le secteur de la culture, fort d’un interventionnisme particulièrement marqué en France en la matière au moins depuis De GAULLE et son ministre André MALRAUX, ou François MITTERRAND et son ministre Jack LANG) ; ou hésitantes, voire franchement absentes comme dans le cas des travailleurs des plateformes aujourd’hui – dit beaucoup de lui-même ainsi que du rôle que lui attribuent les élites qui l’investissent. Nul doute ici qu’entre les auxiliaires de l’après-guerre, les travailleurs des colonies et les livreurs à vélo et autres chauffeurs indépendants travaillant via des plateformes, des évolutions majeures ont eu lieu, qui ne se réduisent pas tout à fait au passage d’un État interventionniste étendant sa logique et son pouvoir de régulation à un État en retrait, laissant faire, sinon organisant le contournement même du modèle salarial qu’il a centralement organisé après 1945 et qu’il détricoterait depuis une trentaine d’années dans une logique néolibérale. Les contradictions abondent en effet, à la fois sectoriellement et dans certains de ces régimes (comme l’intermittence), des alliances se nouant et se dénouant, des logiques se transformant ou se déployant de manière elles-mêmes ambiguës ou contradictoires.

Jean-Pierre LE CROM souligne combien le salaire dans les colonies est « une affaire d’État », mais que l’État auquel on se réfère ici renvoie à des agents particuliers, en premier lieu les chefs de territoire. Son étude se restreint aux colonies françaises d’exploitation de l’Afrique subsaharienne, pendant la période allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale aux indépendances. Les réformes de l’après-guerre – notamment l’adoption du Code du Travail des Territoires d’Outre-Mer en 1952 - interviennent dans un contexte très différent du territoire métropolitain, même si les catégories spécifiques instituées ou utilisées par les autorités coloniales, entre travail coutumier, travail forcé (dit « obligatoire » et réservé théoriquement à certains travaux d’intérêt public) et travail libre étaient dans les faits assez perméables. Jean-Pierre LE CROM décrit les spécificités territoriales concernant le salaire minimum vital introduit au lendemain de la guerre. Il souligne que le passage aux 40 heures hebdomadaires imposé par le Code du Travail devant théoriquement s’accompagner d’une réduction sensible du salaire mensuel a suscité des discussions importantes, et même des mouvements sociaux, et des concessions importantes. La création de l’inspection générale du travail d’outre-mer marque une évolution importante tant celle-ci va jouer un rôle important pour promouvoir des conventions collectives, dans des territoires où les syndicats sont jusque-là pratiquement inexistantes, mais aussi pour régler les conflits du travail. Pour autant, les députés africains militent pour une législation plutôt libérale, héritiers de « cette méfiance instinctive envers l’administration » dans le contexte colonial. Et ce d’autant plus que les velléités progressistes et égalitaires affichées par l’État ont leurs limites : si le Code du travail abolit officiellement les discriminations de salaire, il entérine en même temps leur perpétuation - entretenant des inégalités considérables – en autorisant des indemnités spécifiques pour les travailleurs éloignés de « leur lieu de résidence habituelle », mais qui ne valent pas pour des éloignements au sein du même aire géographique. L’écart entre les travailleurs et travailleuses des colonies des années 1950 et ceux et celles des plateformes de nos jours semble *a priori* immense. Pour autant, ils renvoient à certaines interrogations communes concernant les dilemmes liés à la définition et la régulation de statuts en quelque

sorte dérogatoires. Concernant les travailleurs de plateforme numérique la question cruciale est celle de leur rémunération minimale. Comme le souligne **Claire MARZO**, ces derniers posent un défi juridique à la régulation étatique des rémunérations. De façon plus fondamentale, leur statut interroge les notions mêmes de travail et de rémunération. Le sujet est particulièrement complexe, et, au niveau français comme au niveau européen (est ici introduit un acteur public au niveau supranational), il n'a pas vraiment trouvé de solution juridique, si ce n'est d'essayer d'affiner les critères de présomption de salariat – ce dernier permettant d'appliquer le salaire minimum – à travers notamment l'analyse du « contrôle de l'exécution du travail ». En France, suite aux différents recours, les arrêts ont oscillé entre requalification en salariat, condamnation au pénal et confirmation du statut d'indépendant. Au niveau européen Claire MARZO montre que la directive adoptée sur le salaire minimum, évoquée aussi lors de la table-ronde (cf. le cahier précédent), n'introduit pas d'avancée notable en la matière, puisqu'elle ne s'applique qu'aux travailleurs couverts par une législation nationale de salaire minimum ou par une convention collective. Les autorités françaises ont cherché à promouvoir la négociation collective entre les travailleurs et les plateformes. Mais, outre les difficultés pratiques de mise en œuvre, cette voie soulève des difficultés juridiques du fait que les relations entre les deux parties – si l'on considère ces travailleurs comme indépendants – relèvent du droit de la concurrence, qui interdit les ententes entre les parties. On voit donc ici toute la complexité du problème, la volonté interventionniste de l'État (au niveau national et supranational), se heurtant à des logiques juridiques difficilement conciliables.

Le cas des intermittents du spectacle – catégorie elle-aussi très particulière - est très différent du précédent, en ce que l'intervention de l'État ne consiste pas à imposer ici une rémunération minimale mais à assurer une continuité de revenu dans le cadre de son rôle de socialisation, qui avait été abordé dans le cahier précédent là aussi. Or c'est bien un pas supplémentaire dans la socialisation du salaire consistant à transformer une allocation assurantielle en un droit de tirage visant à compléter le salaire qui semble avoir été franchi dans le cas des intermittents du spectacle. L'assurance chômage de ces derniers est déterminée par des règles atypiques définies par deux annexes à la convention générale de l'Assurance chômage des salariés du secteur privé gérée par l'UNEDIC. **Serge PROUST** interroge ici les raisons pour lesquelles, parmi les intermittents, le salaire (direct ou brut) ne constitue pas un enjeu décisif à l'inverse de la socialisation des revenus par l'intermédiaire de l'Assurance chômage. C'est l'accès au salaire socialisé constitué de la combinaison du salaire net et des prestations chômage qui constitue une préoccupation parfois quotidienne, notamment pour les fractions les moins insérées professionnellement. Le maintien du régime d'intermittence, « combinaison incertaine de rationalité instrumentale et d'engagement vocationnel total », selon les termes de l'auteur, est considéré par beaucoup comme une nécessité absolue. À travers l'analyse des mobilisations massives depuis le milieu des années 1980, Serge PROUST montre que la stratégie des intermittents est de ne pas laisser la négociation confinée dans un face à face avec la direction de l'UNEDIC, mais au contraire de la « politiser », accordant ainsi une place centrale à l'État dans l'espace des négociations collectives à la fois comme acteur de la lutte, mais aussi comme enjeu dans la dynamique des conflits. La lutte des intermittents révèle aussi une division syndicale importante. Elle bénéficie du soutien de la CGT, mais se heurte aux réticences de FO et surtout de la CFDT, soucieuse, comme le MEDEF, des coûts financiers de l'intermittence pour le régime général de l'assurance chômage.

Ainsi, que ce soit dans le cadre de sa propre politique salariale, ou dans celui de ses interventions directes ou indirectes sur la rémunération des travailleurs aux marges du salariat, l'État institue et/ou se heurte à des inégalités, voire à une segmentation qui peuvent aller à l'encontre de principes d'égalité officiellement promus. Bien que portant sur des cas très divers, les analyses présentées dans ce deuxième volume invitent à nuancer des visions

trop réductrices d'un État - entité supposée cohérente et douée d'intentionnalité – protecteur et progressiste jusqu'aux années 1970, et simplement mu depuis les années 1980 par un souci comptable et une idéologie néolibérale. Comme on l'a vu tout au long de ce colloque, les fonctions de l'État sont multiples - employeur, régulateur, promoteur de la protection sociale – et celui-ci fait face à de nombreux dilemmes qui appellent à être identifiés et historicisés. L'État lui-même est un conglomérat de différents acteurs dont il faut bien saisir l'articulation des logiques et son évolution au cours du temps. Si les sciences sociales se sont emparées de ces questions, beaucoup reste à apprendre des travaux à venir pour mieux analyser l'histoire économique et sociale de la France et ses spécificités, au final assez peu abordées lors du colloque.

Première partie :

L'État employeur

Politique salariale de la Fonction Publique d'État (FPE) des années 1960 aux années 1990.

La grande décélération de 1976-83

Michel-Pierre CHELINI, Université d'Artois

[Introduction]

Les rémunérations des fonctionnaires et des salariés des entreprises publiques sont un sujet relativement bien exploré, en interne par la direction du Budget, la DGFP-DGAFP⁴ et les syndicats de fonctionnaires, en externe par les instances de contrôle comme les commissions parlementaires des Finances ou la Cour des Comptes et de manière plus large par les partis politiques, les médias ou les économistes. Les données sont publiques puisqu'il s'agit du Budget. L'État central, les collectivités territoriales, la fonction publique hospitalière, les assurances sociales et les entreprises publiques constituent au moins cinq pôles de secteur public ou parapublic⁵. La politique salariale de l'État central influence directement celle des quatre autres ensembles et indirectement celle du secteur privé et associatif qui emploient les trois-quarts restants de la population active. Elle apparaît comme un élément clef de l'évolution des salaires.

On peut considérer trois caractères majeurs dans l'évolution de la politique salariale de l'État vis-à-vis de ses agents depuis 1950 :

. Une stratégie d'expansion des effectifs et d'une certaine libéralité salariale entre 1950 et 1980, suivie depuis les années 1980 par une stratégie délibérée de stabilisation des recrutements et de grande modération salariale. La crise inflationniste de 1973-83 contribue à une inflexion salariale à partir de 1976-83, initialement conjoncturelle puis structurelle.

Le dialogue social entre l'État-employeur (DGAFP-Budget) et les trois ensembles syndicaux des salariés de l'État a évolué dans le temps. Le rôle des syndicats de fonctionnaires, qui est important entre 1945 et 1976, diminue après 1983 et la politique de « rigueur ». Le pilotage qui a été longtemps limité à la gestion du point d'indice a évolué dans les années 1970-80 vers une gestion dite « en masse salariale » qui considère tout gain positif sur un aspect de la masse salariale comme gain de pouvoir d'achat global.

. La grille des rémunérations de l'État, moins ouverte depuis le XIXe que celle du secteur privé a poursuivi un mouvement de resserrement avec le temps, notamment par la réduction du volume d'agents de qualification réduite.

Dans ce cadre, plusieurs questionnements peuvent se poser concernant l'organisation, la structure interne et l'évolution de cette stratégie salariale. Concernant l'unité de politique, a-t-on affaire à une gestion séparée et distincte ou au contraire fortement unifiée de la politique des fonctionnaires titulaires de l'État et des autres sphères publiques (ministères/entreprises publiques) ? En perspective chronologique, cette stratégie salariale est-elle structurelle (avec formation programmée de sa main-d'œuvre par exemple) ou plus souvent conjoncturelle (1963, 1968, 1974, 1976) liée avec le calendrier politique ? Dans le champ paritaire, avons-nous affaire à une évolution concertée ou centralisée avec le rôle des syndicats d'un côté et des pouvoirs publics de l'autre (gouvernement, DGAFP et/ou direction du Budget) ?

⁴ Direction Générale de la Fonction Publique, devenue en 1959 Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

⁵ Si l'on prend les chiffres de 2020, les effectifs de fonctionnaires titulaires rémunérés par l'État représentent environ 2 millions de personnes, mais si l'on étend le sujet aux cinq groupes, le chiffre triple avec près de 6 millions d'actifs.

Pour mettre en évidence les traits de la politique salariale suivie par l'État, nous examinerons en premier lieu l'évolution de la masse salariale l'État qui représente un tiers du Budget ordinaire dans les années 1960-90, puis le passage progressif à une politique restrictive pendant la période 1976-1983, pour terminer par l'étude de la grille de la fonction publique.

1. La masse salariale publique : un tiers du Budget ordinaire de l'État

La plupart des données statistiques ont longtemps distingué entre les salaires et les traitements. La comptabilité des traitements (Budget) est d'une source différente de celle des salariés du secteur privé et associatif (INSEE et ministère du Travail), Cette distinction se retrouve dans d'autres pays : *Löhne und Gehälter, Wages and Salaries, Stipendi e trattamenti, Salarios y tratamientos*, ou encore *Lonen en salarissen* en néerlandais.

. La politique des traitements annuels de la fonction publique d'État

Deux fois moins nombreux que les ouvriers, le groupe des fonctionnaires et des cadres est dès la fin du XIXe siècle payé au mois sur une base annuelle. Ces salaires mensuels incluent les jours fériés, les repos hebdomadaires et les congés⁶, et rémunèrent un service global qui dépasse le travail quantifiable, sous la forme d'une présence de confiance, d'une autorité ou d'une responsabilité. L'annualisation du salaire permet d'intégrer plus aisément les prestations sociales et les primes⁷.

Ces avantages du statut de fonctionnaire se sont réduits sans disparaître, car demeurent encore la stabilité de l'emploi et des pensions de retraite avantageuses. La mensualisation progressive dans la rémunération des ouvriers, le développement des primes et des avantages, l'allongement de la durée des congés, la généralisation des prestations sociales ont augmenté la composante « annuelle » et « sociale » des salaires de l'ensemble des actifs non-fonctionnaires. La stratégie interprofessionnelle des syndicats a également conduit à une bonne implantation des syndicats généralistes (CGT, FO, CFDT) dans les corps de fonctionnaires, contribuant à homogénéiser les revendications. Tous ces facteurs ont abouti à une banalisation du terme de « salaires » dans la FP, réduisant imperceptiblement l'emploi de celui de « traitements ».

. Encadré : Les sources de la politique salariale de l'État

Des archives assez abondantes, des publications surtout officielles

Pour les salaires, le gouvernement en relation avec le président de la République depuis 1959, est généralement l'instance décisionnelle majeure qui fixe les grandes orientations. Au niveau ministériel, le secteur privé relève surtout du Ministère du Travail (et toujours du ministère des Finances), mais les traitements des fonctionnaires sont revendiqués par deux départements souvent en débat, la direction du Budget du ministère des Finances⁸ qui assure un fort contrôle d'arbitrage financier d'une part la direction générale de la Fonction Publique⁹ au ministère de l'Intérieur, devenue DG de l'Administration et de la Fonction Publique en

⁶ Il s'agit d'une journée hebdomadaire en 1906 et des semaines de congés payés, deux en 1936 [12 jours], trois en 1956 [18 jours] et quatre en 1963 [24 jours].

⁷ INSEE, *Annuaire statistique rétrospectif*, Paris, 1966, p 437-439.

⁸ Par exemple SAEF, Service des Archives Economiques et Financières, Savigny-le-Temple, Seine-et-Marne, B-0041708/2, direction du Budget, personnels civils et militaires, traitements, mesures générales de politique salariale, 1973-1974.

⁹ La DG Fonction Publique est créée en octobre 1945 par ordonnance. Elle est rattachée au Premier ministre, à la disposition du ministre ou du secrétaire d'État chargé de la Fonction Publique.

1959, qui représente la direction des ressources humaines pour l'ensemble des personnels de l'État d'autre part. Entre les deux services, le cabinet du ministre des Finances assure les arbitrages¹⁰.

Les archives de la DGAFP sont abondantes¹¹ qui permettent une vision approfondie et plus « technique » des données salariales, car elle est en charge du dialogue social. Mais en raison des problèmes de communicabilité, les archives des Finances, Budget et celle de la DG du Commerce Intérieur et des Prix ont été privilégiées¹².

La documentation imprimée est constituée de publications de rapports officiels et d'analyses de référence. Les *Rapports annuels d'activité de la DGAFP*, devenus avec le temps, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, sont accessibles en ligne¹³ et donnent beaucoup d'informations sur les effectifs, leur distribution, les rémunérations, les négociations professionnelles. Par ailleurs, un certain nombre de rapports officiels permettent d'approfondir un état des lieux avec des données rétrospectives de moyenne période¹⁴, sans oublier un rapport qui propose une histoire interne de l'administration en question¹⁵.

Plusieurs textes retracent l'histoire de la politique salariale publique depuis 1950¹⁶. Ils ont généralement été rédigés par des politistes, des juristes, des économistes et des sociologues. Le syndicalisme a été bien étudié¹⁷, tandis que des analyses plus spécifiques portent sur le statut, la typologie des rémunérations¹⁸, y compris en comparaison internationale¹⁹.

Un doublement des effectifs fonctionnaires entre 1957 et 1976

Les traitements des fonctionnaires forment une grille plutôt stable sur plusieurs décennies, voire sur presque deux siècles. Pour la période de la IIIe et de la IVe République, l'INSEE a reconstitué dans les années 1960 le traitement de base hiérarchisé de la fonction publique depuis 1871 et les rémunérations annuelles brutes globales de la fonction publique depuis

¹⁰ SAEF, exemples : 1A-0000098/2, cabinet Michel DEBRÉ, rapport TOUTÉE sur l'amélioration des procédures de discussion salariale (28 décembre 1963), notes de la direction de la prévision, 1963-1968. 1A-0000074/2, cabinet Valéry GISCARD d'ESTAING, politique salariale dans le secteur public, 1969-1971. B-0074159/1, Cabinet Édouard BALLADUR, dossiers de Bernard BOUSSAT, conseiller du ministre pour les Affaires sociales, 1984-1988

¹¹ AN, 20060284/1-20060284/27, DGAFP, sous-direction des statuts et rémunérations, bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail, 1920-2004. AN 20050027/1-20050027/13 (1962-1999), notamment négociations salariales dans la fonction publique, 1973-1997. Non communicables avant 2050 ou 2065.

¹² SAEF. B-0072981/3, direction générale du commerce intérieur et des prix, politique économique, entreprises publiques nationales, 1964-1974. B-0073339/3, direction générale du commerce intérieur et des prix, politique salariale, Commission Interministérielle des Salaires, 1978-1980¹³<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/rapports-annuels-sur-letat-de-la-fonction-publique-archives.html>

¹³<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/rapports-annuels-sur-letat-de-la-fonction-publique-archives.html>

¹⁴ P. MASSÉ, F. BLOCH LAINÉ, P. MASSELIN, *Rapport sur la situation des salaires du secteur nationalisé*, Paris, La Documentation Française, 23 mars 1963, Recueils et monographies, n°43, 17 p. C. MONIOLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État, vers une nouvelle cohérence*, Rapport mandaté par la FGF-FO, 2013, 197 p.

¹⁵ DGAFP, 1945-1995 : *Cinquante ans d'histoire de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique*, Paris, DGAFP, 1995.

¹⁶ P. BEZES, « Chapitre 2 : Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret », dans : Pierre LASCOUMES éd., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 71-122. A. TIANO, « L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930 », *Revue administrative*, 1958 p. 232s. M. PERROT, « Les traitements de la Fonction publique depuis 1962 ». *Economie et statistique*, n°59, Septembre 1974, pp. 56-62. J-M. DANIEL, « La politique salariale de l'État », *Revue de l'OFCE*, 42, octobre 1992, p. 77-93, base Persée.

¹⁷ J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, PU de Lille, 1989, 342 p et *Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948*, Paris, PUF, 1989, 287 p.

¹⁸ J-N. DURVY, *Analyse et fonctionnement du système de rémunérations dans la fonction publique*, doctorat en sciences économiques, Université de Paris Dauphine, 1978.

¹⁹ F. EYRAUD, J-J. SILVESTRE, dir, *La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie*, Genève, BIT, 1993

1911 pour quelques emplois représentatifs²⁰. On assiste à un phénomène double, aux deux composantes à la fois liées et distinctes, la progression des effectifs et celle de la masse salariale.

La comptabilité des traitements est liée à la préparation et à l'exécution du Budget. Assez vite le bureau de Statistique et Etudes Financières (devenu Direction de la Prévision à la fin des années 1960) et l'INSEE ont participé à l'élaboration de séries sur les traitements²¹, mais les sources premières sont constituées par les données de la DGAFP appuyée par l'INSEE. La DGAFP dispose d'une triple source : les fichiers mensuels de paie de la DG des Finances Publiques pour les fonctionnaires civils, les fichiers annuels de la Défense pour les fonctionnaires militaires et les Déclarations Annuelles de Données Sociales (similaires aux DADS du secteur privé²²) pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière²³. Progressivement, la DGAFP, notamment avec l'aide de l'INSEE, a fini par constituer en 2009 un Système d'Information sur les Agents des Services Publics.

D'une part, les effectifs progressent vite et doublent en un quart de siècle. On part d'environ 1,3 million de fonctionnaires en 1957 pour parvenir à 2,3 millions en 1982, pratiquement le point d'acmé des effectifs. Le doublement des effectifs employés par l'État central se répartit de manière inégale avec notamment un triplement des personnels de l'éducation nationale, une diminution de la Défense de 20%, et un quasi doublement des autres services. Par comparaison, la FP territoriale et hospitalière triple aussi ses effectifs et l'emploi salarié total augmente de 38%. Ainsi, la part des fonctionnaires dans la population active augmente : l'État central emploie 5% à 6% de la population active en 1950-57 et environ 10 à 11% en 1982-1990.

Tableau n°1. Evolution des effectifs publics de fonctionnaires ou de contractuels du public (1957-1982)

	1957	1962	1967	1972	1977	1982	Progression
Etat							
Education	360	495	658	900	1036	1090	3,03
Défense	535	527	429	445	449	462	0,86
Autres	423	465	506	619	699	753	1,78
Total Etat	1318	1487	1593	1964	2184	2305	1,75
FP territoriale +hospitalière							2,97
624	714	928	1175	1516	1853		
Postes, PTT	260	291	333	385	447	508	1,95
Total FP	2202	2492	2854	3524	4147	4666	2,12

Effectifs en milliers

Source : INSEE, calculs OFCE in Jean-Marc DANIEL, « La politique salariale de l'État », *Revue de l'OFCE*, 42, octobre 1992, p. 77-93, Persée

²⁰ INSEE, *Annuaire statistique rétrospectif*, Paris, 1966, p 438-439. Trois catégories de facteurs des PTT, deux catégories d'enseignants, instituteur et professeur d'université, et deux catégories de fonctionnaires d'administration centrale

²¹ L'INSEE suit plusieurs séries, notamment depuis 1948 les indices hiérarchiques nets, puis bruts (1956) et le minimum de traitement de la FP depuis 1955. Voir les *Annuaire Statistiques de la France*, où les données publiées à chaque édition restent succinctes. Par exemple l'édition de 1973 dispose seulement d'une page sur les 11 consacrées à la rubrique « salaires », concernant les salaires des fonctionnaires de 1969 à 1974, p. 520. <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/cb34349577d/date>, tous les annuaires de 1953 à 2007

²² Voir par exemple : A. FRIEZ, M. JULHES, « Séries longues sur les salaires (1950-1996) », INSEE, *INSEE-Résultats, Emplois-Revenus*, n°136, avril 1998, p 17-22

²³ Cour des Comptes, *La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 150 p, en ligne, p. 16.

À partir des années 1980, les effectifs de la fonction publique nationale se stabilisent : 2,5 millions de fonctionnaires en 2000-2002 et environ 2 millions de titulaires et 600.000 contractuels de droit public en 2020.

D'autre part, la masse salariale progresse très sensiblement, non seulement de manière nominale en raison de l'inflation, mais aussi de manière réelle en valeur constante rapportée au PIB. Cela signifie à la fois que l'État emploie une plus grande quantité d'agents mais également que chaque agent coûte plus cher, notamment en raison de l'extension des cotisations sociales. Il s'agit moins de discuter sur le fond de cette progression qui est jugée alors légitime par les syndicats, les pouvoirs publics et les intéressés, que de noter son existence, remise en cause dans les années 1980 et suivantes.

La masse salariale de l'État représente 4% du PIB en 1957, 5,2% en 1967, 6,2% en 1982 et retourne à 5,2% en 1990²⁴, une fois la décélération amorcée. L'ensemble des salaires bruts en France progressent de 41% du PIB en 1950 à 47% en 1967, un chiffre presque équivalent à la part actuelle (48% en 2018) après un sommet à 53% en 1982.

Les dépenses de personnel de l'État - le « titre II » de la nomenclature de ses dépenses par nature, comprenant aussi les pensions - représentent autour de 38 % des dépenses budgétaires en 1978-82. Avec l'ensemble du secteur public, on peut considérer qu'en 1990, l'État a une mainmise plus ou moins directe sur 6 millions de traitements et salaires, soit 32% des salariés et 29% des salaires²⁵

Tableau n°2. Facteurs de progression de la masse salariale de l'État 1957-1982 (en % taux moyen annuel)

	1957-67	1967-72	1972-77	1977-82
Effectifs	2	4,2	2,1	1,1
Salaire moyen francs constants	4,6	3,1	3,1	0,5
Prix	4,8	5,6	10,3	11,7
Masse salariale en valeur courante (effectifs x salaires x prix)	11,8	13,4	16,2	13,4

INSEE+OFCE. DANIEL, Jean-Marc, « La politique salariale... *Op. Cit.*, p. 79

La progression de la masse salariale est ainsi très rapide entre 1957 et 1982, autour de 13% par an. Les effectifs jouent leur rôle (2% par an) mais leur augmentation est inférieure à celle du salaire moyen avec compléments sociaux (3% par an), et surtout à l'évolution des prix qui passe de 5% dans les années 1960 à 12% dans les années 1970. Dès 1972, le recrutement n'évolue plus très rapidement et dès 1977, les salaires directs et indirects sont en pleine décélération (plan BARRE de 1976). On repère le tournant de 1982 avec la loi du 30 juillet sur le blocage des prix et des salaires du 30 juillet au 1^{er} octobre.

²⁴ J-M. DANIEL, « La politique salariale... *Op. Cit.* p. 78

²⁵ J-M. DANIEL, « La politique salariale... *op. cit. Ibidem.*

2. La politique générale des salaires de l'État et l'inflexion de 1976-1983

Jusqu'aux années 1960 et au Rapport TOUTÉE de 1964, la procédure d'ajustement des salaires du secteur public se montre relativement prudente, pour éviter une hausse contagieuse vers les salaires du secteur privé²⁶. Le début des années 1960, avec la grève des mineurs de 1963, incite à prendre en compte l'ensemble de la masse salariale.

. **Les débuts d'une politique salariale dans les années 1950**

La période 1945-1950 a été marquée par les pénuries, une forte inflation et plusieurs reclassements dans les traitements de la fonction publique dont le niveau est relevé par négociations distinctes. En 1950, pour le secteur privé, on sort d'une période très encadrée des salaires et des prix, et les salaires deviennent librement négociables par la loi sur les conventions collectives du 11 février 1950. Le gouvernement s'efforce de modérer l'évolution des traitements des fonctionnaires et celle des salaires du secteur privé pour éviter des effets de transmission ou de mimétisme d'un ensemble à l'autre.

L'État assure d'abord l'encouragement à la négociation collective, il exerce aussi une fonction d'arbitrage dans les conflits collectifs ou individuels, il conserve également la maîtrise du salaire minimum, officialisé en août 1950 avec le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti qui forme souvent la base de la grille des salaires conventionnels. L'État pratique enfin l'intervention stabilisatrice par des recommandations officielles comme en 1959 ou en 1961 ou des plans de stabilisation comme en 1952, 1958 et 1963²⁷.

Malgré la pluralité des ministères et des services, l'État parle pratiquement d'une seule voix à deux tons avec deux directions aux positions proches, DGAFP et direction du Budget. Trois ensembles syndicaux leur font face. Proche du PCF, l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT (UGFF-CGT) se place plutôt sur une ligne d'opposition systématique. Proche de la SFIO, la Fédération générale des fonctionnaires - Force ouvrière (FGF-FO) a récupéré une majorité des fédérations lors de la scission de 1948 (notamment celle des Finances et des Travaux publics) sauf les postiers qui se divisent et des enseignants qui choisissent l'autonomie (Fédération de l'Éducation Nationale). Son orientation devient plus transactionnelle dans les années 1960. La Confédération Française des Travailleurs Chrétiens affiche une présence loyaliste sous la IV^e République mais après la scission de 1964, la CFDT-Fonction Publique choisit un positionnement critique vis-à-vis de l'État.

Pour les entreprises publiques et nationalisées, afin d'éviter des distorsions, le ministère des Finances crée une Commission interministérielle de coordination des salaires en avril 1950. Réunie une première fois le 11 octobre 1950²⁸ pour l'application du SMIG aux entreprises publiques spécifiques comme EDF, GDF ou la SNCF, elle rassemble des conseillers techniques des ministères concernés, des contrôleurs d'État ainsi que des représentants des différentes directions et des entreprises nationalisées. Consultée pour toute décision salariale, elle raisonne essentiellement de manière administrative et technique²⁹. La Commission se contente souvent d'un contrôle *a priori* des entreprises en matière de salaires, freinant de fait l'émergence de politiques salariales spécifiques. En effet, les coûts salariaux (50%) sont très variés : 65% des dépenses aux Charbonnages de France mais 20% dans l'électricité et 5% dans le pétrole. Les hausses de salaires sont légèrement

²⁶ On constate par exemple cet effet d'entraînement dans les semaines de congés payés accordées chez Renault en 1955 et 1962 et rapidement incorporées dans les conventions privées.

²⁷ Ces deux plans provoquent un ralentissement sensible de la progression des salaires.

²⁸ AN Travail 19760121.309. Procès-verbal de la Commission de Coordination des Salaires, réunie le 11 octobre 1950 – salaires des entreprises nationalisées.

²⁹ J-P. FAUGÈRE, dir, « Les politiques salariales en France », Paris, La Documentation Française, *Notes et Etudes Documentaires*, 1988, n°4859, p. 15-16.

inférieures à celles des entreprises commerciales mais compensées par primes, avantages en nature et œuvres sociales.

À partir de 1953, sa composition est précisée et elle prend le nom de Commission interministérielle des salaires³⁰. Elle tient en moyenne une réunion par semaine dont le compte rendu final compte autour d'une dizaine de pages. Elle s'occupe de la totalité du secteur public : EDF-GDF, Houillères, SNCF, RATP, Potasses d'Alsace, SNECMA (Société Nationale d'Étude et de Construction de Moteurs d'Aviation), SNIAS (Société Nationale Industrielle Aérospatiale, Essences et Lubrifiants de France-Aquitaine), Elf-Aquitaine, les AGF (Assurances Générales de France), Havas, mais aussi une partie des banques, les télévisions et la radio, les sociétés d'économie mixte (Rungis) etc. Les deux-tiers des sujets concernent directement l'évolution des rémunérations, le tiers restant se rapportant à la transposition des mesures de la fonction publique, aux demandes de révisions de grille ou de réduction de la durée hebdomadaire du travail.

. Vers les procédures TOUTÉE dans le seul secteur public

La politique salariale de l'État s'infléchit en 1963 avec la grève des mineurs qui dure du 1^{er} mars au 5 avril 1963³¹ et mobilise plus de 100.000 salariés revendiquant un rattrapage par rapport à l'industrie privée. Ce n'est donc pas la fonction publique qui lance l'initiative, mais les salariés d'un des grands pôles d'entreprises publiques. Dans la pratique, les gains obtenus dans le secteur public risquent fort d'être également adoptés dans la FP.

Derrière cette revendication se profilent les menaces de réduction de la production et des effectifs depuis le plan charbonnier de 1960³². La télévision retransmet le mouvement, la presse s'en empare, des soutiens arrivent de partout. De 1950 à 1964, le salaire réel des mineurs augmente de 80%, soit de 4,3% par an par rapport à une croissance annuelle des salaires de 4,45%³³ et du PIB de 5%. Entre 1950 et 1964, les Charbonnages ont divisé leurs effectifs presque par deux et la masse salariale des Houillères passe de 3% de la masse salariale nationale en 1950 à 1,8% en 1960³⁴.

Pour résoudre la crise, le gouvernement POMPIDOU désigne un comité de trois experts : Pierre MASSÉ, Commissaire au Plan, François BLOCH-LAINÉ, ancien directeur du Trésor, et Pierre MASSELIN. Le *Rapport MASSÉ*³⁵, conclut à un retard de 8% des salaires mineurs sur ceux de l'industrie privée³⁶. Il propose une révision des procédures de négociation salariale dans le secteur public. La partie charbonnière de la crise est réglée par un protocole d'accord signé le 3 avril entre les syndicats et les Charbonnages de France. Devant l'attente des entreprises publiques, G. POMPIDOU demande à Pierre MASSÉ de réunir une conférence sur les revenus et à Jean TOUTÉE de réfléchir à l'amélioration de la négociation.

De manière plus large, cette évolution est liée aux travaux sur la comptabilité nationale (1949-59). Commissariat général au Plan, Service d'Études Économiques et Financières du ministère des Finances et direction du Budget commencent à réfléchir sur les capacités des pouvoirs publics à « rationaliser les choix budgétaires » (RCB) et à évaluer le « coût » de l'action publique, notamment dans le cadre de l'ouverture économique à la CEE (1958-1968).

³⁰ SAEF B-0073339. Réunions de la commission interministérielle des salaires, 1978-1980

³¹ AN 760122.47-49. Voir également *Annales des Mines*, 1964, VII-VIII, p 378-386, article *Revue de la situation de l'industrie minière en France en 1963*.

³² D. VARASCHIN, « Pas de veine pour le charbon français, 1944-60 », *État et énergie XIXe-XXe siècle*, A. BELTRAN et al, dir, Paris, CHEFF, 2008, p 129-152.

³³ A. FRIEZ, M. JUHLES, « Séries longues... », *Op. Cit.* 1998, p 29.

³⁴ ISEA, « La masse salariale en France, Evolution et structure, 1950-1960 », *Cahiers de l'ISEA*, Juillet 1964, série AB 4, n°151, p 239-240.

³⁵ P. MASSÉ, F. BLOCH-LAINÉ, M. MASSELIN, *Rapport sur la situation... Op. Cit.* 1963

³⁶ Le calcul tient compte de la durée du travail et des avantages en nature. L'analyse compare également l'évolution de la SNCF et de l'EDF-GDF.

La théorie de l'inflation par l'évolution des coûts salariaux progresse. Le plan PINAY-RUEFF de 1958 a semblé marquer un coup d'arrêt à la « dérive inflationniste » de la IV^e République³⁷. Toutefois, les changements d'indice des personnels enseignants, dont la puissance syndicale s'affirme avec l'accélération vive du recrutement dans le secondaire, aboutissent en 1960-61 à des réalignements d'autres grilles de corps en 1961 avec la création de rémunérations hors échelle et parfois non officialisées³⁸.

Un léger regain des prix en 1962-63 aboutit à l'adoption d'un plan de stabilisation mis en œuvre par V. GISCARD d'ESTAING en septembre 1963. Depuis 1950, les phénomènes de revendications depuis le secteur privé vers le secteur public, surtout à travers les entreprises nationales comme Renault sont devenus familiers aux sphères centrales de l'État. Dans la phase 1961-63, la direction du Budget et le ministère de la Fonction Publique sont ainsi attentifs à toute forme de dérapage salarial des traitements qui se répercuterait sur les salaires privés et réciproquement. Le plan de stabilisation de septembre 1963 implique de toutes façons avec le blocage puis la surveillance des prix, une maîtrise accrue de la progression des salaires.

. Les procédures TOUTÉE et les contrats de progrès

Jean TOUTÉE³⁹, président de la section des Finances du Conseil d'État remet son *Rapport* le 1^{er} janvier 1964⁴⁰. Il propose une procédure en trois étapes : constitution d'une commission paritaire dans chaque entreprise, puis fixation gouvernementale d'une progression moyenne de la masse salariale, enfin reprise des négociations dans l'entreprise. Celles-ci permettraient d'établir une sorte de contrat « de progrès » avec les organisations syndicales : moyennant une amélioration des salaires, ceux-ci renonceraient à la grève. L'idée est à terme de créer un outil statistique fiable et objectif qui permette de négocier sur la totalité de la masse salariale⁴¹.

Ce Raisonement en Masse Salariale (RMS) va menacer le raisonnement classique en niveau (année 1/ année n-1) ainsi que le mécanisme de « double indexation » obtenu par les organisations syndicales dans la loi du 3 avril 1955 : le gouvernement était encouragé à indexer les hausses salariales de l'État sur celles des entreprises publiques (indexation 1) et à poursuivre l'indexation des salaires des entreprises publiques du secteur nationalisé sur la hausse des prix (indexation 2).

Dans la pratique⁴², le gouvernement accepte les conclusions du rapport, mais oriente son application dans une perspective légèrement différente. Le général De GAULLE, Georges POMPIDOU et son ministre des Finances, V. GISCARD d'ESTAING, s'appuyant sur les recommandations de l'OCDE autour de la « croissance équilibrée », optent pour une progression modérée de la masse salariale publique. L'évaluation du niveau des salaires est effectivement confiée à une Commission bipartite de Constatation des Salaires, présidée par

³⁷ M-P. CHELINI, « Le plan de stabilisation PINAY-RUEFF, 1958 », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, 2001, 4^e trimestre, n°48, pp 102-122.

³⁸ En deux ans, presque la totalité des 1.500 grades ou corps de la fonction publique sont ainsi révisés

³⁹ SAEF 1 A 68 Dossiers de Jean VERDEIL, conseiller technique du ministre des Finances. G. CAIRE, *Théorie et pratique de la politique des revenus*, Paris, PUF, 1970.

⁴⁰ Le rapport circule plusieurs fois dans les hautes sphères de l'État avant sa publication, SAEF 1A-0000098/2, cabinet Michel DEBRÉ, rapport TOUTÉE sur l'amélioration des procédures de discussion salariale (28 décembre 1963). Il est ensuite publié en 1964 : M. TOUTÉE, « Mission sur l'amélioration des procédures de discussion des salaires dans le secteur public. Rapport », Paris, La Documentation Française, *Notes et Etudes Documentaires* n°3069, mars 1964.

⁴¹ Le concept de masse salariale est apparu entre 1949 et 1955 dans les cercles de l'INSEE, du Commissariat au Plan et du ministère des Finances. Le *rapport* attire l'attention sur trois composantes pour mesurer la masse salariale annuelle globale : les mesures générales, les mesures catégorielles et les effets de « glissement vieillissement technicité », le fameux GVT.

⁴² H. SINAY, *La grève*, Paris, Dalloz, *Traité du droit du travail*, 1966, p 443- 447.

Roger GRÉGOIRE, conseiller d'État, et assistée d'un professionnel de l'INSEE. Son fonctionnement est laborieux : en février 1965, le relèvement de la masse salariale publique est fixé pour l'année 1965 entre 4,45% et 4,77% selon les entreprises par rapport à une hausse des prix de l'ordre de 2,8%. En 1966, il est rapidement question d'une progression de 4,15% dans chaque entreprise nationalisée, alors que les salaires des ouvriers du secteur privé avaient augmenté de 5,9% en 1965⁴³. Les procédures TOUTÉE se concluent par des grèves, en mars, avril et mai 1966⁴⁴.

En fait l'outil n'est pas au point avant 1967. Dès 1964, la sous-direction PCM (personnels civils et militaires) de la direction du Budget, et notamment le bureau FP1 s'efforcent de calculer des indices pour exprimer les notions de glissement, vieillesse, technicité. Distinguant dans la masse salariale une « structure courante » et une « structure constante », les variations de qualification, de durée du travail ou d'effectifs sont neutralisées en « structure constante » sous le concept de *glissement-vieillesse-technicité*, le GVT : avancements et promotions, ancienneté et qualification. On y ajoute ensuite « l'effet-noria » qui prend en compte les départs de titulaires et les entrées de nouveaux actifs. L'ancienneté joue à la hausse ou à la baisse des salaires⁴⁵.

. L'évolution vers un raisonnement en masse salariale totale (1967-1980)

Les négociations salariales de mai-juin 1968 redonnent vigueur au dialogue social en aboutissant à ce que l'on a appelé le « protocole OUDINOT »⁴⁶, le « Grenelle » de la fonction publique, conclu entre le gouvernement et les syndicats en juin 1968, à la suite du grand mouvement de grèves dans le secteur public. L'arrivée à Matignon de Jacques CHABAN-DELMAS en 1969 renoue avec un esprit plus coopératif et contractuel dans le cadre de la « Nouvelle Société ».

Un premier accord salarial général dans la fonction publique est qualifié de « constat » en 1970. On développe la logique du « contrat » qui accorde des augmentations de salaires et des avantages sociaux moyennant la paix sociale dans les services publics. Financièrement, les dispositions inter-corps ou sectorielles d'amélioration salariale conjuguées à un recrutement rapide dans la fonction publique, engagent un mouvement de hausse des dépenses salariales, tandis que les gains de pouvoir d'achat de 1972 à 1978 procèdent de l'indexation du point « fonction publique » sur l'inflation.

Pendant ce temps, l'outil RMS progresse et la crise inflationniste et économique de 1973-83 pose de manière accrue la question des déficits publics. Le plan BARRE de septembre 1976 se focalise sur l'équilibre des comptes publics. Les salaires sont logiquement désignés comme cible majeure à réguler⁴⁷. La politique de lutte contre l'inflation s'accompagne de la libération des prix juste après leur blocage et d'une volonté de stabiliser la monnaie dans le cadre du SME (Système Monétaire Européen). L'idée est de restaurer les marges des entreprises, de favoriser investissements et exportations et, en même temps, de modérer la hausse des salaires nominaux qui dépasse les 10% par an, le rythme annuel de l'inflation⁴⁸.

⁴³ *Le Monde*, 22 janvier, 27 janvier, 2 mars, 11 mars 1966.

⁴⁴ *Le Monde*, 21 avril 1966, Déclaration de la fédération des cheminots de la CFDT.

⁴⁵ Ainsi un départ massif de personnels à forte ancienneté peut faire baisser le salaire moyen, de même que le recrutement de personnels plus jeunes. La qualification exerce aussi son rôle. Un recrutement rapide de personnels jeunes et qualifiés, ou un départ massif de personnels peu qualifiés peut faire au contraire monter le salaire moyen.

⁴⁶ Extension du rôle des organisations syndicales, politique de reclassement catégoriel (C et D), instauration d'une négociation annuelle entre les organisations syndicales de la FP et le gouvernement et loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle des fonctionnaires.

⁴⁷ Même si le Premier ministre est plutôt positionné comme gaulliste social de centre droit. C. RAMBAUD, *Raymond BARRE*, Paris, Perrin, 2015, 585 p

⁴⁸ Jean MARCZEWSKI, *Inflation et chômage en France, Explication quantitative*, Economica, 1977, 208 p

Désormais l'objectif pour les traitements publics est de se limiter à la garantie de pouvoir d'achat de la masse salariale conçue comme un tout par rapport au PIB, ce qui induit un cycle de revendications syndicales non honorées dans un premier temps, puis validées de manière un peu précipitée en fonction du calendrier électoral (municipales 1977, législatives 1978, européennes 1979, présidentielles 1981). Le gouvernement ne dispose pas de majorité stable au Parlement, les syndicats de salariés lui sont opposés, le Premier ministre semble professoral et didactique. Le directeur du Budget, de 1978 à 1981 se focalise en première instance autour de la modération salariale dans la fonction publique, non par attitude antisociale mais en raison des risques de transmission au secteur privé et au niveau général des prix⁴⁹.

Aux yeux de la direction du Budget, les mesures catégorielles, la progression des rémunérations avec l'ancienneté ou de la qualification dans les nouvelles embauches sont des avantages budgétaires pour l'ensemble de la fonction publique même si elles ne bénéficient pas à tous chaque fois. L'idée serait de réduire l'importance du point « fonction publique », qui focalise toute l'attention depuis les années 1950.

Mais les syndicats ne l'entendent pas ainsi. À leurs yeux, l'outil RMS est encore opaque, unilatéral et fonctionne à la baisse. Devant la volonté des deux ministères d'imposer la RMS en 1977, le conflit est tel que les syndicats rompent les négociations en septembre 1977, seule année sans accord salarial pour la période 1972-1983. De fait la progression du pouvoir d'achat moyen se ralentit à partir de 1976 : 6,4% en 1976, 3,8 % en 1977, 2,2% en 1979 et 1,3 % en 1981⁵⁰. À ce stade, c'est moins le RMS que la pause des mesures catégorielles et l'utilisation de calendriers annuels tardifs pour la revalorisation du point « fonction publique » qui a permis le ralentissement salarial.

. 1982-1990. L'acceptation majoritaire des principes modérateurs

Après une première phase de relance, de renforcement de l'emploi public de l'État et du secteur public en général, la nouvelle majorité de gauche se range à une politique de rigueur entre le printemps 1982 et le printemps 1983 à la suite de la déstabilisation rapide des comptes publics⁵¹.

Sous l'impulsion notamment de la direction du Trésor, on retrouve les thèmes déployés par le gouvernement BARRE : lutte contre l'inflation par la stabilité du franc dans le SME et réduction de la demande et des dépenses publiques. Le contrôle des dépenses publiques entraîne celui de la masse salariale qui représente 36 % environ des dépenses du Budget. Le blocage des prix et des salaires de juillet à octobre 1982 annonce le changement d'orientation : fin des indexations en boucle des prix sur les salaires, fin des anticipations d'inflation⁵². Le programme DELORS fonctionne en raison de la neutralité des syndicats, sommés par l'exécutif de coopérer à l'effort collectif, de la majorité parlementaire gouvernementale et de la personnalité du ministre des Finances issu du monde syndical.

⁴⁹ Entretiens réalisés auprès d'anciens membres de la direction du Budget par P. BEZES [2005] (référence à compléter pour harmoniser)

⁵⁰ J.-C. MARCHETTI, « Les grandes étapes de la politique de rémunération de la fonction publique », *L'Actualité juridique-Fonctions publiques*, juillet-août 1998, p. 35-41

⁵¹ Matthieu TRACOL a relativisé le « tournant de la rigueur » de 1983 sous la forme d'un virage à 180 degrés, qui serait le fruit de la conversion des socialistes français au néolibéralisme. D'une part, la politique suivie par Pierre MAUROY a repris plusieurs projets élaborés au sein des administrations dans les années 1970 et prolongeait les propositions du PS en 1975-1977. D'autre part, le moment d'inflexion est vraiment le blocage des prix et des salaires en juin 1982, l'inflation devenant prioritaire par rapport au chômage auquel les pouvoirs publics ne trouvent pas de solution. Voir : M. TRACOL, *La rigueur et les réformes, Histoire des politiques du travail et de l'emploi du gouvernement MAUROY (1981-84)*, Thèse de doctorat en histoire, Paris I, novembre 2015, HALId: tel-02495735

⁵² A. FONTENEAU, P.-A. MUET, *La Gauche face à la crise*, Paris, Presses de Sciences Po, 1985, p. 308

Ce sont essentiellement le bureau de la synthèse budgétaire et la deuxième sous-direction en charge des salaires et du statut, ancien service PCM, autour du chef de bureau Jean-Paul MARCHETTI (1983-86)⁵³, qui exercent l'essentiel du travail de transformation administrative, la finalisation étant accélérée par l'arrivée aux Finances d'Édouard BALLADUR dans le gouvernement CHIRAC. Plusieurs autres États utilisent des outils parfois différents⁵⁴.

Au début des années 1980 est utilisé le « GVT-solde » forfaitairement fixé à 0,5 % et évalué à partir de l'évolution du salaire moyen par tête (abrégé en « SMPT »), à effectifs constants qui intègre les variations de la structure interne de la population étudiée. Cette population active fonctionnaire enregistre trois mécanismes constitutifs du GVT : l'effet carrière, l'effet noria et l'effet de structure. Le GVT-solde reflète une estimation modérée de l'augmentation de la masse salariale : les effets de noria et de structure (dit GVT négatif) se compensent l'un l'autre et minorent sensiblement l'augmentation due au GVT positif⁵⁵. La direction du Budget propose en 1985-86 d'utiliser la vraie valeur du GVT et de déplacer l'estimation vers l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP), combinant les mesures générales, les mesures catégorielles et le seul GVT positif⁵⁶. Ceci augmente le poids de la hausse automatique du pouvoir d'achat moyen des fonctionnaires et diminue celui de la part négociable dans les mesures générales. Ainsi, le gel des salaires est justifié en démontrant que le pouvoir d'achat des agents publics a augmenté mécaniquement, bien au-delà de l'inflation (4%) sous l'effet du glissement-vieillesse-technicité⁵⁷.

Les gains de pouvoir d'achat passent ainsi de 3,9 % en 1979 à 1,7 % en 1983 puis 1,2 % en 1985 pour atteindre 0,6 % en 1987⁵⁸. Au total, le pouvoir d'achat distribué au cours des années 1982-1988 (1,3% par an en moyenne) demeure positif, mais en très nette décélération par rapport aux années 1970 (5 % par an en moyenne pour 1972-1978). La suite a montré que la longueur salariale perdure au-delà de 1990 et correspond autant à un palier structurel du rôle des salaires dans un PIB très ralenti (et des syndicats dans la société) qu'à un dispositif devenu efficace de décélération programmée⁵⁹.

Le RMS a préparé le terrain aux évolutions de politique salariale publique des années 2000-2020 : budget par missions, programmes et résultats, décentralisation relative de la gestion des ressources humaines, assouplissement prévisionnel des effectifs, des emplois et des compétences.

3. Une grille à l'amplitude réduite, au centre de la constellation salariale

La grille des fonctionnaires qui regroupe initialement un puis deux millions de salariés de l'État influe sur celle des 500.000 salariés des collectivités territoriales ou des salariés des

⁵³ Énarque, ancien de l'INSEE, J-C. MARCHETTI, le chef du bureau 2-A au sein de la deuxième sous-direction (en charge de la politique salariale) de 1983 à 1986. J-C. MARCHETTI, « Les grandes étapes de la politique de rémunération... *Op. Cit.* 1998, p. 35-41.

⁵⁴ Affichages de cibles et de plafonds de dépenses, procédures pour empêcher de nouvelles dépenses sans nouvelles recettes, programmes de hiérarchisation prioritaire des dépenses et mise en place d'instruments de programmation et d'évaluation. A. SCHICK, « "Macro-Budgetary Adaptations to Fiscal Stress in Industrialized Democracies ", *Public Administration Review*, 46 (2), mars-avril 1986, p. 124-134

⁵⁵ En recrutant des jeunes, les entreprises publiques et la fonction publique favorisent l'augmentation de l'enveloppe négociable puisqu'elles abaissent, ce faisant, le montant du GVT.

⁵⁶ L'INSEE a opposé d'autres modes de calcul, mais la légitimité de la direction du Budget à définir la politique de rigueur prévaut en 1986.

⁵⁷ Pour une analyse des écarts dans l'évolution du pouvoir d'achat selon les modes de calcul, voir DANIEL [1992]

⁵⁸ « Préparation des négociations salariales dans la fonction publique. Éléments de diagnostic et de perspective », réunion du 7 janvier 1998, document interne non publié de la direction du Budget. [BEZES, 2005]

⁵⁹ Les années 1976-83 voient l'ensemble des pays de l'OCDE et de la CEE, notamment l'Allemagne occidentale, s'efforcer de ralentir l'inflation par la modération salariale. Bonne synthèse de cette politique de désinflation in Michel CABANNES et Marc-Alexandre SÉNÉGAS, « La politique française de désinflation compétitive : les faits et gestes en perspective », in *L'économie française dans la compétition internationale au XXe siècle*, Maurice LÉVY-LEBOYER (éd.), Paris, CHEEF-IGPDE, 2006, p. 359-390 - <https://books.openedition.org/igpde/4702?lang=en>

entreprises publiques. Elle est généralement relevée à part. Par exemple à la Libération, l'ordonnance d'août-septembre 1944 ne les concerne pas et leurs traitements sont augmentés par l'ordonnance du 6 janvier 1945⁶⁰.

La grille de la fonction publique est apparue avec la loi du 19 octobre 1946 et sa principale modification date de la loi du 13 juillet 1983. Chaque fonctionnaire reçoit une rémunération en fonction de son grade dans la grille. À son traitement « de base », s'ajoutent des compléments, des indemnités, des primes et des prestations familiales. Une évaluation⁶¹ du coût financier de l'État pour toute la durée de la vie d'un fonctionnaire (à partir de sa prise de fonction et jusqu'à sa mort) serait de 3,5 millions d'euros constants : rémunération, charges sociales, frais de formation, de transport, et pension de retraite⁶².

. La grille et l'indice, des outils perfectibles

Le texte fondateur de la fonction publique moderne est l'ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires. Elle institue une direction de la fonction publique (DGFP, devenue en 1959 DGAFF), l'École nationale d'administration et le corps interministériel des administrateurs civils. Le premier statut général des fonctionnaires⁶³ (Loi du 19 octobre 1946) établit les règles communes à l'ensemble des administrations, notamment la généralisation du recrutement par concours et le principe d'une limitation des écarts de salaires. Dans la suite du temps, un nouveau statut général a été institué par le décret du 14 février 1959, établissant un système de notation et d'avancement des fonctionnaires sur la base de la reconnaissance de leur valeur professionnelle. Un quatrième texte en quatre titres est voté en 1983-86 et un nouveau Code Général de la Fonction Publique est entré en vigueur en 2022⁶⁴.

Les textes de 1945-46 introduisent un certain dosage de paritarisme décisionnel en matière de carrière et de rémunération ; cette reconnaissance du droit des agents à être associés à certaines décisions importantes aboutit à la création des comités techniques et des commissions administratives paritaires consultés pour l'organisation des administrations et les déroulements de carrière, l'ensemble étant coiffé par un Conseil supérieur de la fonction publique.

Une grille unique de rémunération pour tous les ministères, assez travaillée depuis 1945-46 est officialisée par le décret du 10 juillet 1948 (classement hiérarchique des grades et emplois de la fonction publique). Les agents sont regroupés en catégories de niveau et de compétence, définies à gros traits par la possession d'un diplôme : la catégorie D pour les postes d'exécution recrute sans diplôme, la catégorie C pour les agents d'exécution plus qualifiés recrute au niveau brevet, la catégorie B pour les agents de grade intermédiaire recrute au niveau du baccalauréat, et la catégorie A pour les agents de conception et décision, recrute au niveau de la licence.

⁶⁰ SAEF, Papiers PLEVEN 5 A 9.

⁶¹ Cour des Comptes, « Les effectifs de l'État 1980-2008 : un état des lieux », le mercredi 16 décembre 2009, 114 p. On peut supposer que le coût est évalué rétrospectivement sur la période 1980-2009.

⁶² *Le Monde*, 16 décembre 2009 https://www.lemonde.fr/societe/article/2009/12/16/le-nombre-de-fonctionnaires-augmente-de-36-depuis-1980_1281657_3224.html

⁶³ Jacques CHEVALLIER, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *La Revue administrative. Histoire-Droit-Société*, 1996, "Le cinquantenaire du statut de la fonction publique", pp. 7-21. hal-01722251. J. SIWEK-POUYDESSEAU, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *La Revue administrative*, 1995, pp. 35-40.

⁶⁴ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/droit-de-la-fonction-publique/le-code-general-de-la-fonction-publique-cgfp>

La grille est constituée d'indices⁶⁵ qui indiquent la distribution hiérarchique des traitements et son évolution dans le temps. Ce principe simple s'incarne dans un dispositif qui s'est complexifié dans les années 1950-60 avant d'être simplifié dans les années 2000-2010.

1. En 1950, on utilise les **indices nets**⁶⁶ dont l'amplitude va de 100 à 800. L'échelle des indices nets est fixe et donne le traitement après impôt. Le système maintenait un écart constant entre les traitements nets, quelle que soit la variation de la fiscalité, mais les changements fiscaux ont relativisé leur utilité. Source de complications dans les discussions, les indices nets ont été abandonnés en 1955⁶⁷.

2. À cette échelle nette correspond une échelle des **indices bruts**, allant de 100 à 1165⁶⁸. Lorsque la fiscalité augmente, l'écart des indices nets 100-800 est préservé, seul l'écart indiciaire brut augmente (100-1163). En cas de décélération fiscale, l'échelle brute se contracte tandis que l'échelle nette reste constante. Après 1955, le système ne connaît plus que les indices bruts et la grille ne tient pas compte de la progressivité de l'impôt.

3. Un nouveau système apparaît en 1961, année de grands reclassements, avec un calcul des traitements non sur la base des indices bruts, mais sur celle des **indices nouveaux**, intégrant certaines indemnités versées en fonction des tranches indiciaires dans le traitement, notamment les plus faibles d'entre eux. Afin d'éviter par effet de levier un relèvement de tous les traitements, on crée une nouvelle échelle (100-760) plus « contractée » que celle des indices bruts (100-1000).

4. Dans la foulée de mai 1968, apparaît un **indice majoré**, qui part de l'indice 115 comme base de la grille. À l'origine en 1946, les indices de rémunération sont articulés selon une logique arithmétique : l'indice 100 sert de base et l'indice 400 par exemple signifie un traitement quatre fois plus élevé. Depuis le début des années 1960 et la réforme de 1962, cette proportionnalité arithmétique évolue. Le décret du 21 juin 1968 décide que la base « majorée » serait désormais 115.

À la suite du rapport d'un groupe de travail sur la réforme de la grille indiciaire (1979) associant fonctionnaires des Finances, de la DGAFP et les syndicats, le dispositif de 1982 repose sur les indices majorés et les indices bruts, présentant une correspondance avec les 4 indices-échelles (nets, bruts, nouveaux, majorés). En 2006, la correspondance ne comporte plus que deux échelles (**indices bruts et indices majorés**). L'indice brut est celui utilisé dans les décrets et correspond à chaque échelon. L'indice majoré est utilisé pour calculer la rémunération du fonctionnaire et apparaît sur le bulletin de paie. Pour définir le traitement de base brut on multiplie cet indice par la valeur du point d'indice (au 1^{er} juillet 2023 : 4,92278 € mensuels).

5. Pour les postes les plus élevés de la fonction publique, il s'ajoute depuis le décret du 10 juillet 1948 une classification d'emplois « **hors-échelle** », c'est-à-dire des indices supérieurs à l'indice net 800, définis dans chaque corps en catégories A et B. En 1957 le nombre de lettres s'est élargi de A à G. Les traitements hors échelle, qui comportent entre 1 à 3 chevrons ne sont pas publiés avant 1982⁶⁹.

⁶⁵ Carole MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État, vers une nouvelle cohérence*, Rapport mandaté par la FGF-FO, 2013, 197 p, en ligne, p. 25s

⁶⁶ À cette époque, le traitement net correspond au traitement brut moins les charges (impôt exigible + cotisations sociales et retenue pour pension)

⁶⁷ Marguerite PERROT, « Comment mesure-t-on les rémunérations de la fonction publique ? », *Économie et statistiques* n°41 janvier 1973 p.43-52. Précisons que DGAFP ou INSEE calculent des rémunérations nettes pour toute la période : nettes de retenues pour pension de retraite et sécurité sociale, mais avant paiement de l'impôt sur le revenu célibataire de la région parisienne.

⁶⁸ TIANO, André, « L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930 », *Revue administrative*, 1958 p. 232s. La réforme fiscale de 1948 supprime un impôt cédulaire sur les salaires, laquelle aurait entraîné une réduction des traitements bruts. Les fonctionnaires ne bénéficiant pas du gain qu'ils auraient pu obtenir de la baisse du taux d'imposition, leurs syndicats ont obtenu le principe selon lequel les traitements nets doivent demeurer constamment proportionnels aux indices hiérarchiques (= à l'abri des variations de la fiscalité)

⁶⁹ C. MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État...* 2013, *Op. Cit.*, p. 31. L'écart entre les échelles lettres est important : en 1967, Marceau LONG signalait que la différence entre l'échelle A et l'échelle G était de 7,6 fois, équivalente à l'intervalle entre l'indice 100 et l'indice 760. En 1982, il atteint 6,57 et s'est stabilisé autour de 6,5 depuis 1992. Le nombre

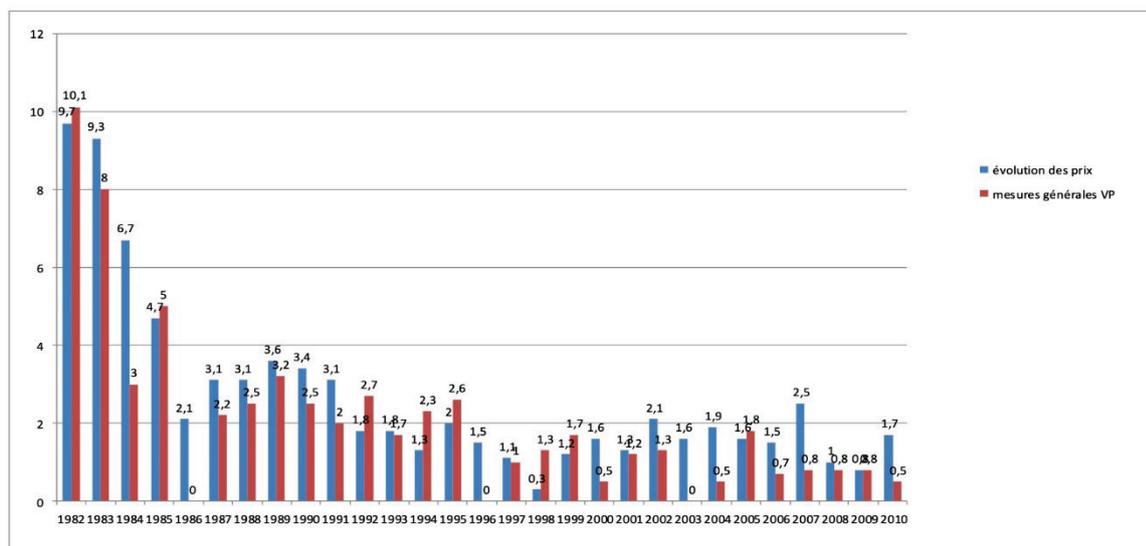
La négociation salariale dans la fonction publique a longtemps porté principalement sur l'évolution de la valeur du point. Dans la période 1950-80, « le point c'est le statut » comme le disent les syndicats. Les années 1970-90 et le raisonnement en masse salariale ont réduit sensiblement son rôle. Pourtant, le terme n'apparaît pas plus en 1946 qu'en 1983, car la valeur du point est fixée par décret et aucun texte ne prévoit son indexation sur l'évolution des prix, malgré les revendications syndicales et malgré une indexation de fait⁷⁰.

À partir de 1976-1977, l'utilisation du RMS délie la négociation d'une focalisation sur l'indice des prix et sur l'indice moyen des salaires (RMPP) et considère la totalité des coûts salariaux (en GVT) comme un revenu direct et indirect des fonctionnaires. Cette désindexation implicite à partir de 1982 aboutit à un écart croissant avec l'inflation, même si celle-ci reste très modérée de 1985 à 2021, comme le montre le graphique 1.

Par ailleurs plusieurs dimensions comme les pensions de retraite ont été désindexées de la valeur du point (2003) ainsi que toute une série de primes (1/3 d'entre elles environ en 2010)

Graphique 1. Valeur comparée du point d'indice et de l'inflation (1982-2010)

Evolution des prix et de la valeur du point de la fonction publique entre 1982 et 2011 (en glissement)



Source – document DGAFP de 1982 à 1994 : rapport DGAFP mars 97 mars 98 tableau VI-3 page 257 ; de 1995 à 2003 : rapport DGAFP 2011-2012 tableau 6,4-5 page 375
L'évolution des prix est comparée sur la période 1995 à 2009 de deux manières : évolution en glissement (mesures générales valeur du point et points uniformes), évolution en moyenne (la comparaison ne se fait pas avec la valeur du point mais avec RMPP et SMPT (en brut et en net)

Source : C. MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État...Op. Cit*, 2013, p. 39.

Dans le détail, il faudrait compléter l'ensemble de ces analyses en masse par des analyses par carrière, l'évolution de chaque individu étant souvent plus favorable que celle de la moyenne, car il progresse dans la grille au moins par ancienneté.

De même la comparaison avec le secteur privé est difficile, le périmètre de comparabilité entre salaires bruts, compléments, primes, stabilité de l'emploi, amplitude de la grille, niveau des retraites rendant l'opération délicate et riche en biais.

de fonctionnaires bénéficiaires de la hors échelle s'est logiquement accru, une centaine en 1948, 8.000 en 1972, 14.000 en 1981 et 51.000 en 2010

⁷⁰ C. MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État...Op. Cit*, 2013, p. 34.

. **L'opinion publique : que doivent gagner les fonctionnaires ?**

Mais aux yeux de l'opinion publique générale, à quel prix faut-il et peut-on rémunérer les agents du service public, financés par les impôts⁷¹ ? Nous pouvons donner une idée sommaire d'un thème assez profus. Deux sondages, l'un en 1945, l'autre en 1970 permettent de jalonner l'attitude moyenne de l'opinion quant aux traitements de la fonction publique. En 1945, la France est encore sensiblement rurale avec 24% d'ouvriers et d'artisans et 11% d'employés et de fonctionnaires⁷² mais le sondage suivant est réalisé seulement en région parisienne.

. **Tableau n°3**

Les fonctionnaires dans l'échelle psychologique des salaires en 1945

Profession ou activité	Indice de rémunération estimée convenable (base 1 = manœuvre).
Ouvrier agricole	1,8
Facteur	1,9
Gendarme	1,9
Ouvrier qualifié	2,0
Curé	2,3
Épicier détaillant	2,4
Contremaître	2,6
Instituteur	2,6
Ingénieur	4,0
Directeur d'usine	5,4
Médecin	5,4
Ministre	7,1
Ecart total	7,1

Source : IFOP, *Bulletin de l'IFOP, Sondages*, Paris, 1945, 16 mai 1945, p 110.

Sondage réalisé en région parisienne du 1-12 avril 1945. Réponse à la question « Si l'on prend comme unité le salaire moyen du manœuvre non qualifié, combien devrait gagner en moyenne un... », en tenant compte du prestige de la profession et de son importance sociale.

Dans cette distribution élémentaire, les fonctionnaires de premier niveau comme facteur ou gendarme doivent recevoir deux fois le salaire du manœuvre, les cadres moyens comme l'instituteur 2,5 fois et les cadres supérieurs comme l'ingénieur (dont une majorité est employée dans le secteur privé) 4 fois, ce qui correspond à peu près à la réalité. La correspondance avec les diplômes est approximativement respectée.

Mais la perception des revenus s'affine avec le temps, dans une société plus citadine, plus qualifiée et plus tertiaire. Le second sondage daté de 1970 retrouve la guichetière des PTT à 1,5 fois le revenu du manœuvre, légèrement en dessous de la situation du facteur de 1945, le professeur de lycée entre 2,5 et 3 fois, plus ou moins dans le positionnement de l'instituteur de 1945 et l'ingénieur entre 4,5 et 5 fois, légèrement au-dessus de 1945, en raison de l'accélération de la croissance qui demande ce type de main-d'œuvre. Apparaissent les hauts

⁷¹ Le consentement fiscal est en partie déterminé par l'idée que se fait la population de ce que gagne et/ou « doit gagner » un fonctionnaire. Il évolue non sans tensions dans la rencontre entre les besoins de financement public et les demandes de la population. Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2011. Plus récemment : Michel BOUVIER, *L'impôt sans le citoyen ? : le consentement à l'impôt un enjeu crucial pour la démocratie*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019. « Fiscalité : l'affaire des citoyens », *Cahiers Français*, La Documentation Française, n° 405 Juillet - août 2018. Les réponses à un sondage de l'IFOP du 5 octobre 2021, *Enquête sur le rapport des Français aux fonctionnaires*, dépeignent l'image d'agents des services publics comme des « privilégiés, plutôt compétents mais peu rapides » 117846-Rapport-1 PDF (www.ifop.com)

⁷² Institut Français d'Opinion Publique, IFOP, *Sondages*, 1er janvier 1947

fonctionnaires avec le préfet, qui gagne 9 fois le salaire du manoeuvre, ce qui renvoie bien aux indices hors échelle évoqués plus haut.

Tableau n°4

Les fonctionnaires en 1970 au sein d'une échelle estimée et réelle des revenus mensuels

Profession	Échelle estimée en francs	Échelle réelle en francs	Coefficient de l'échelle estimée	Coefficient de l'échelle réelle
Médecin	9.730	10.000	13,5	13 ou 14
PDG de grande entreprise	8.550	20.000	11,5	22
Préfet	6.670	6.500	9	9 environ
Ingénieur	3.200	4.000	4,5	5 environ
Commerçant (épiciers)	2.600	3.300	3,5	4,2
Professeur de lycée	1.780	2.300	2,5	2,9
Contremaître	1.450	1.800	2	2,3
Guichetière des PTT	1.020	1.200	1,5	1,5
Manoeuvre	730	780	1	1

Source : CERC, « Les connaissances et opinions des Français dans le domaine des revenus », *Les documents du CERC*, n°19-20, Paris, La Documentation Française, 3^e et 4^e tr. 1973, p 43-46.

. Une certaine concentration de la grille en tendance

La combinaison de l'équité et de la hiérarchie des qualification-responsabilités nécessite la présence d'un écart entre les niveaux de traitements, mais aussi sa modération. Aucun dispositif n'existe pour fixer la limite de l'écart. Ainsi en France depuis 1950, avec des fluctuations, l'écart salarial interdécile D9/D1 pour l'ensemble des salaires et traitements est situé autour de 3, l'ingénieur recevant trois fois le salaire du manoeuvre. Juste ? Injuste ? On peut simplement constater que la France ressemble beaucoup à ses voisins germaniques ou latins et fait partie des pays de la planète où l'écart est le plus faible, par comparaison avec le continent américain ou les pays émergents.

Tableau n°5. Montée en qualification des personnels de l'État

Répartition des effectifs de la fonction publique d'État par catégorie

Catégorie	1982	2010
A	26,5	50,3
B	32,9	25,4
C	34,8	22,9
D	5,8	
Indéterminée		1,3
Total	100	99,9

Source : C. MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État...Op. Cit*, 2013, p. 8

Il en va de même pour la grille de la fonction publique, qui doit classer le facteur débutant, le professeur agrégé et le sous-directeur d'administration centrale. Pourtant, avec le temps, un processus de resserrement est à l'œuvre, moins par écrasement des rémunérations du sommet, car l'État doit recruter du personnel de haut niveau en compétition avec le secteur privé, mais par montée en puissance des salaires les plus bas, et notamment par la

disparition de la catégorie D. L'ensemble de la fonction publique suit d'ailleurs un mouvement extrêmement intéressant de qualification tendancielle qui la conduit d'une population fonctionnaire majoritairement composée d'agents B, C et D en 1982 à une moitié d'agents de catégorie A en 2010.

Ce plafonnement de la grille au sommet, qui a une certaine logique « sociale », se traduit par une réduction de l'écart entre les indices du haut et ceux du bas par un jeu subtil de revalorisation indiciaire différenciée. De 1961 à 1977, l'indice brut sommital était fixé à l'indice brut 1000. En 1977, ce sommet a été porté à l'indice brut 1015 soit une extension de 15 points et n'a pas été modifié. L'indice majoré correspondant au dernier échelon de l'indice brut terminal a peu évolué entre 1982 et 2012 (gain de 11 points c'est-à-dire la différence entre 821 et 810). À plusieurs reprises, le haut de la grille a été exclu des revalorisations. Ainsi, la revalorisation en 1981 ne s'applique que sur le traitement inférieur ou égal à l'indice majoré 810⁸⁶. En 1982, l'indice implicite 1275 qui correspond à l'échelle G a été bloqué en valeur absolue au niveau de 1982.

En revanche, à la base, le début de la grille des indices majorés a connu de nombreux relèvements sur cette période, gagnant 53 points. On peut évoquer ici aussi comme un facteur important à partir des années 1980 la compression des salaires de début de carrière entre les catégories, C, B et A le rôle du SMIC, qui a impacté le minimum de la FP à partir de la décision du Conseil d'État de 1982⁷³. Mais ce processus ne doit pas être exagéré, car il existe plusieurs attributions successives de points uniformes pour l'ensemble de la grille, réduisant la mobilité de l'échelle, d'abord avec l'inflation (10 points entre 1975 et 1976), puis entre 1975 et 2006 (22 points cumulés). Par ailleurs, plusieurs revalorisations de la grille sont passées par l'incorporation de primes (primes de cherté de vie, indemnité dégressive, pourcentage de l'indemnité de résidence)⁷⁴. De plus, le gouvernement a intégré un point d'indemnité de résidence dans l'indice majoré (notamment en 1979, en 1980, en 1982). Cette indemnité dont les trois taux étaient 9,5%, 11% et 13% en 1974 comporte en 2010 trois nouveaux taux : 0%, 1% et 3%. L'éventail hiérarchique des salaires se réduit donc avec le temps, mais sans excès. Ainsi en 1982, l'écart entre le minimum de traitement et l'échelle F était de 6,90, il est passé en 2012 à 4,53⁷⁵.

Parmi les écarts figure celui entre **hommes et femmes**, non pas en termes juridiques puisque le statut impose un paiement égal à travail et échelon égal, mais en termes économiques car les femmes n'occupent pas les mêmes postes. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les postes d'employés et de cadres moyens que dans les cadres supérieurs, où elles sont moins nombreuses. Par ailleurs, les femmes sont plus présentes dans les fonctions d'enseignement et de santé, moins rémunératrices que les Finances ou les corps d'ingénieurs de l'État. De même dans les emplois à temps partiel, le nombre de femmes est plus élevé. La population active féminine dans la FP progresse régulièrement : en 1983, les femmes représentent 42% des salariés de la FP totale (*RAFP* 1983, p. 65), en 2021, la proportion atteint les 2/3, avec une forte concentration dans la FP hospitalière.

Il est difficile d'obtenir des chiffres précis pour les années 1960-70 dans les *RAFP*, faute de centralisation des feuilles de paie mais un écart de 25% à 30% pourrait être vraisemblable.

⁷³ cf. AUDIER F., BACACHE M., COURTIoux P., GAUTIE J (2015), « Politique salariale et mode de rémunération dans la Fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux », *Revue Française d'Administration Publique*, n°153, pp.213-230.

⁷⁴ Cour des Comptes, *La fonction publique d'État*, 2e rapport particulier, 2001, p. 579. Elle relève notamment que la grille indiciaire est déformée « sous l'effet de régimes indemnitaires aussi complexes qu'opaques dont l'incidence est très variable d'un corps ou d'un ministère à l'autre, du point de vue de la situation individuelle des agents, les bases juridiques de ces régimes indemnitaires étant trop souvent insuffisantes, voire inexistantes ».

⁷⁵ C. MONIOLLE, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État...Op. Cit.*, 2013, p 32 s. avec plusieurs graphiques.

Dans les années récentes⁷⁶ l'écart est de 16% à 18% en défaveur des femmes selon les ministères dans la FP d'État en 2011. Il se réduit en tendance, autour de 12% à 14% en 2021. Le principal facteur de réduction de l'écart est la montée des femmes fonctionnaires en qualification.

Seul le ministère de la Justice, où les traitements des magistrats, surtout féminins, équilibrent ceux des gardiens de prison, plutôt masculins, ne présente aucun écart ; à l'inverse, les écarts hommes-femmes sont les plus élevés aux Affaires Étrangères où une partie des fonctionnaires femmes renonce à des postes plus élevés impliquant une carrière internationale inégalement compatible avec leur vie familiale.

Conclusion

Cette analyse a pu dégager un certain nombre de traits dans l'évolution de la politique salariale de l'État autour d'une masse salariale représentant un tiers du Budget ordinaire. La population des effectifs fonctionnaires de l'État double environ entre 1957 et 1976 puis se stabilise ensuite.

La politique générale des salaires publics commence par poser ses bases dans les années 1950, à la suite du statut de la fonction publique de 1946 et de la loi de 1950 sur les conventions collectives. Les négociations annuelles mettent en présence la DGAFP (Intérieur) et le Budget (Finances) d'une part, les trois syndicats de fonctionnaires, CGT, FO et CFTC-CFDT d'autre part. La guerre froide syndicale entre la CGT et FO ou la CFDT et les approches conceptuelles de l'époque mettent au centre du débat l'évolution du point d'indice de la FP et sa comparaison avec l'indice des prix. À l'occasion de la grève des mineurs en 1963, une évolution se produit avec les procédures TOUTÉE qui introduisent implicitement le concept de masse salariale incluant le « glissement-vieillesse-technicité », d'abord pour les entreprises publiques. Après des débuts difficiles, en raison de la complexité des calculs et à cause du caractère discutable de leur pertinence, ce raisonnement s'impose progressivement entre 1967 et 1986 sous l'appellation de « Raisonnement en masse salariale » pour l'ensemble de la FP d'État. L'inflation accélère le processus en plaçant la modération budgétaire et salariale au centre de la politique de R. BARRE (1976-77), puis de J. DELORS (1982-83).

Ainsi, la grande inflexion salariale dans la FP date des années 1976-83, à la faveur de la crise inflationniste des chocs pétroliers (1973-83) et fait évoluer la politique salariale de l'État d'un accompagnement *modérateur* de la croissance (3 à 4% par an pour les traitements nets) à un encadrement caractérisé et *ralentisseur* (1% en moyenne) destiné à appuyer la limitation du déficit budgétaire. Elle s'accompagne de la désindexation du point d'indice sur les prix - qui augmentent d'ailleurs peu entre 1986 et 2021.

Plusieurs grilles indiciaires se succèdent (indices nets, bruts, nouveaux, majorés) entre 1948 et 1968 avec l'intention d'intégrer des bonifications particulières dans la grille sans trop déformer l'ensemble, puis les années 1982-2006 aboutissent à une concentration plus rationnelle en deux grilles, indices bruts (nominations) et indices majorés (traitements réels). La montée en qualification des fonctionnaires et la disparition de la catégorie D au profit d'une massification de la catégorie A, jouent en faveur de la réduction de l'amplitude de grille sur 75 ans : l'écart entre le traitement minimum et l'échelle F est de 6,9 en 1982 et de 4,5 en 2012. Des écarts internes demeurent, comme entre les hommes et les femmes (16 à 18%

⁷⁶ Johann VASLIN, « Ecart entre les femmes et les hommes fonctionnaires dans la fonction publique de l'État en 2021 », Faits et Chiffres, 2022, *Rapport Annuel sur l'État de la Fonction Publique*, p. 231-249, extrait en ligne

en 2011, 12 à 14% en 2021), mais s'expliquent pour l'essentiel par des différences de choix de poste et de qualification.

Tout bien pesé, plusieurs évolutions dans les salaires de la FP se retrouvent dans ceux du secteur privé ou associatif : la prise en compte de la totalité des coûts salariaux au-delà des seuls salaires directs, la programmation à moyen terme de l'évolution des effectifs avec durée du travail et niveau de qualification, le tournant de la rigueur entre 1976 et 1983, l'existence de grilles salariales très détaillées avec définition des postes et des attendus de compétence, la montée des actifs en qualification.

En même temps, un certain nombre de spécificités demeurent : l'unité d'employeur (L'État), le côté « fanion » des augmentations de salaires dans la FP, la stabilité de l'emploi qui modifie les anticipations des acteurs avec un personnel occupé en moyenne 30 à 40 ans et pensionné de plus en plus longtemps (3 à 5 ans en 1960, 20 ans en 2020), l'importance et la qualité avantageuse des retraites, le resserrement tendanciel de la grille salariale, *in fine* l'absence de part de capital de l'État et de rémunération de ces parts. Il y a pourtant de bonnes raisons de penser que le « mimétisme salarial » en termes de management humain, joue aussi bien de l'État vers le secteur privé que du secteur privé vers l'État.

Bibliographie sélective

- . BEZES, Philippe, « Chapitre 2 : Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret », dans : Pierre LASCOURMES éd., *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2005, p. 71-122. <https://www.cairn.info/gouverner-par-les-instruments--9782724609492-page-71.htm>
- . CHEVALLIER, Jacques, « Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable », *La Revue administrative. Histoire-Droit-Société*, 1996, "Le cinquantenaire du statut de la fonction publique" pp. 7-21, hal-01722251
- . Cour des Comptes, *La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2015, 150 p, en ligne
- . DANIEL, Jean-Marc, « La politique salariale de l'État », *Revue de l'OFCE*, 42, octobre 1992, p. 77-93, Persée
- . DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, annuel depuis 1975, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/rapports-annuels-sur-letat-de-la-fonction-publique-archives.html>
- . DGAFP, *1945-1995 : Cinquante ans d'histoire de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique*, Paris, DGAFP, 1995.
- . DURVY, J-N. *Analyse et fonctionnement du système de rémunérations dans la fonction publique*, doctorat en sciences économiques, Université de Paris Dauphine, 1978
- . J-J, dir, EYRAUD, F, SILVESTRE, J-J. *La régulation des salaires dans le secteur public. Essai de comparaison internationale. France, Grande-Bretagne, Italie*, Genève, BIT, 1993
- . MASSÉ, P, BLOCH-LAINÉ, F, MASSELIN, P, *Rapport sur la situation des salaires du secteur nationalisé*, Paris, La Documentation Française, 23 mars 1963, Recueils et monographies, n°43, 17 p.
- . MONIOLLE, Carole, *Les rémunérations dans la fonction publique d'État, vers une nouvelle cohérence*, Rapport mandaté par la FGF-FO, 2013, 197 p, en ligne
- . PAYEN Jean-François, PERROT Marguerite, « Les traitements des fonctionnaires de 1970 à 1976 », *Économie et statistique*, n°85, Janvier 1977, pp. 37-47
- . PERROT Marguerite, « Les traitements de la Fonction publique depuis 1962 ». *Économie et statistique*, n°59, Septembre 1974, pp. 56-62
- . POUGNAUD, Pierre, *La rémunération des fonctionnaires*, Paris, PUF, Que-sais-je ? 1985
- . ROBERT-DUVILLIER, P, PAUTI, J-M, *Rémunérations et avantages sociaux dans la fonction publique*, Paris, Berger-Levrault, 1975

- . SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Lille, PU de Lille, 1989, 342 p.
- . SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, *Les syndicats de fonctionnaires depuis 1948*, Paris, PUF, 1989, 287 p.
- . SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, « La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire », *La Revue administrative*, 48e Année (1995), pp. 35-40
- . SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne, « Les syndicats des grands services publics », *La Revue administrative*, 48e Année, No. 284 (mars-avril 1995), pp. 205-209
- . TIANO, André, *Les traitements des fonctionnaires et leur détermination, 1930-57*, Paris, Librairie de Médicis, 1957, 555 p. Séries de 1930 à 1956
- . TIANO, André, « L'évolution et la détermination des traitements des fonctionnaires depuis 1930 », *Revue administrative*, 1958 p. 232s

La modification du régime de rémunération des auxiliaires de la fonction d'État en 1945

Quentin LOHOU, Docteur en droit (histoire du droit et des institutions)
Post-doctorant (Centre Jacques-BERQUE - UMIFRE), Chercheur associé (Droit et
changement social ; UMR CNRS 6297 - Nantes Université)

Aujourd'hui dénommés « contractuels », les agents non titulaires de la fonction publique d'État⁷⁷ sont en théorie rémunérés à des montants négociés avec l'administration qui les emploie. Dans les faits, leurs rémunérations sont cependant établies « très fréquemment par référence à un indice applicable aux titulaires⁷⁸ » c'est-à-dire les « fonctionnaires » au sens strict. Cette convergence n'a pas toujours existé comme le rappelle Laura REGAIRAZ, autrice d'une thèse sur la situation juridique des contractuels : « L'une des raisons historiques qui encourageaient les administrations à recruter des agents contractuels était la marge de manœuvre dont elles bénéficiaient pour déterminer leurs rétributions, sans qu'il y ait lieu de se référer à la grille indiciaire, jugée trop souvent rigide, des fonctionnaires⁷⁹. » Cette liberté accordée aux administrations a néanmoins été limitée, d'abord par le gouvernement du Front populaire puis par le régime de l'État français et le Gouvernement provisoire de la République (GPRF).

Contrairement aux choix des gouvernements précédents, le GPRF opère en mai 1945 un rapprochement entre les rémunérations des fonctionnaires et celles des non-titulaires, plus précisément ceux recrutés comme auxiliaires. Dorénavant, ces derniers sont en effet rémunérés en référence aux traitements accordés aux fonctionnaires. Ce changement s'inscrit dans le cadre, plus global, d'une réforme d'envergure de la fonction publique entamée la même année⁸⁰ et qui, à l'égard des fonctionnaires, institue en octobre 1946 un statut général⁸¹ considéré comme la dernière « réforme de structure » adoptée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale⁸².

Jusqu'à cette période tout au moins, l'auxiliariat constitue l'essentiel de la population non-titulaire exerçant dans les services à caractère administratif⁸³. En 1946, Marcel WALINE définit l'auxiliaire comme « toute personne qui collabore de façon temporaire, contre rémunération, à la gestion d'un service public en régie, sans être incorporée dans les cadres administratifs⁸⁴ ». Le juriste précise que « leur rôle traditionnel était de constituer un personnel en surnombre destiné à renforcer les cadres administratifs réguliers pour faire face à un surcroît de besogne exceptionnel et temporaire, ou à une insuffisance, également exceptionnelle et temporaire, des concours réguliers de recrutement de la fonction

⁷⁷ L. REGAIRAZ, *La fonction publique contractuelle*, Chambéry, Presses universitaires Savoie Mont Blanc, 2021, p. 85-95 ; A. TAILLEFAIT, *Droit de la fonction publique*, Paris, Dalloz, 9^e éd., 2022, p. 650-663.

⁷⁸ A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 671. Voir aussi L. REGAIRAZ, *op. cit.*, p. 309-327.

⁷⁹ L. REGAIRAZ, *op. cit.*, p. 309.

⁸⁰ Ordonnance du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, *Journal officiel (JO)* du 10, p. 6378. Voir J. SIWEK-POUYDESSEAU, *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires de Lille, 1989, p. 301-327.

⁸¹ Loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, *JO* du 20, p. 8910.

⁸² C. ANDRIEU, *Le programme commun de la Résistance : des idées dans la guerre*, Paris, L'Érudit, 1984, p. 16.

⁸³ Nous n'aborderons pas ici le cas des ouvriers, dont le régime de rémunération diffère (voir par exemple la lettre du 14 novembre 1942 de la Direction du Budget aux ministres secrétaires d'État et secrétaires d'États, « Nouvelles modalités de rémunération des employés auxiliaires de l'État », in *Documents relatifs à la rémunération des employés auxiliaires de l'État*, Paris, Imprimerie nationale, 1942, p. 10, et le décret du 19 avril 1946 fixant les dispositions d'ordre général applicables aux employés auxiliaires de l'État, art. 1^{er}, *JO* du 21, p. 3342).

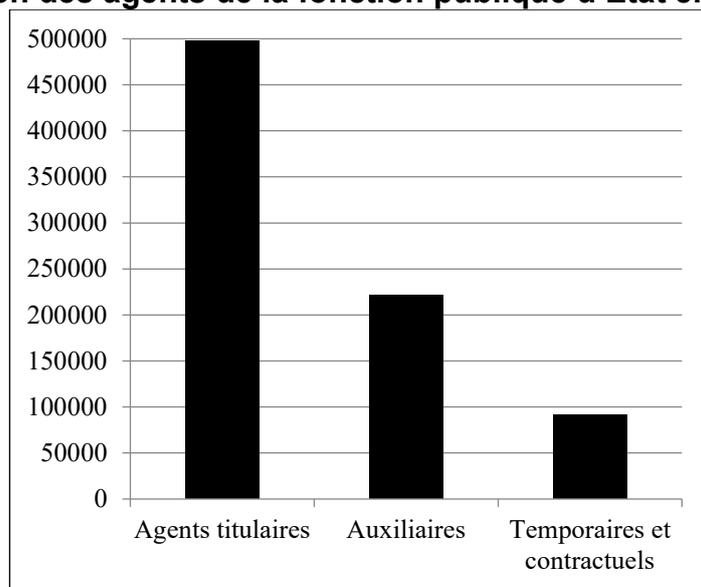
⁸⁴ M. WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 4^e éd., 1946, p. 281. Voir aussi les définitions semblables proposées par G. JÈZE, *Principes généraux du droit administratif*, t. 2, Paris, Dalloz, 2004 [3^e éd., 1930], p. 221, et M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 2002 [12^e éd., 1933], p. 734.

publique⁸⁵. » Les auxiliaires sont ainsi massivement recrutés au cours de la Première et de la Seconde Guerre mondiale pour remplacer les agents mobilisés⁸⁶.

S'ils sont les plus nombreux parmi les agents non titulaires, les auxiliaires ne constituent cependant qu'une partie de cette population. En effet, à partir de la Seconde Guerre mondiale, les administrations recrutent également des agents dits « temporaires » et intensifient l'embauche de « contractuels » déjà pratiquée par le passé⁸⁷. Les premiers comme les seconds relèvent de régimes de rémunération distincts : alors que les temporaires sont « rémunérés suivant des échelles de traitement analogues » à celles des fonctionnaires, les contractuels, eux, « bénéficient d'un régime semblable à celui des entreprises privées⁸⁸ ». Ces derniers peuvent dès lors percevoir une « rémunération [qui] varie à l'infini⁸⁹ ».

Quoiqu'élargie, la population non titulaire n'en demeure pas moins, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, surtout constituée d'auxiliaires dont le recrutement se poursuit les années suivantes (**figure 1**). Leur effectif, considéré à l'échelle de la fonction publique d'État dans sa globalité, n'atteint cependant jamais celui des fonctionnaires qui restent majoritaires⁹⁰. Le modèle dominant du fonctionariat est donc préservé. Autrement dit, le système de fonction publique qualifié de « carrière » – dans lequel prédomine l'effectif d'agents titulaires destinés à faire carrière – n'est pas supplanté par celui, opposé, de « l'emploi » – dans lequel les non-titulaires seraient plus nombreux que les fonctionnaires⁹¹.

Figure 1 : Répartition des agents de la fonction publique d'État en 1946



Source : d'après Direction de la fonction publique, INSEE, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, p. 24.

⁸⁵ M. WALINE, *op. cit.*, p. 282.

⁸⁶ Q. LOHOU, *L'évolution du droit des relations du travail des agents non-titulaires de la fonction publique d'État (milieu XIX^e-milieu XX^e siècle). Relations individuelles et collectives du travail, protection sociale, emploi*, thèse de droit, Université de Nantes, 2020, p. 93-100.

⁸⁷ R. GRÉGOIRE, *La fonction publique*, Paris, Dalloz, 2005 [1954], p. 82-83.

⁸⁸ Direction de la fonction publique, INSEE, *Résultats du dénombrement des agents des services publics effectué en janvier 1946 (fonctionnaires civils)*, Paris, Imprimerie nationale, 1946, p. 12.

⁸⁹ Circulaire du 25 octobre 1948 de la Direction du Budget et de la Direction de la Fonction publique aux ministres, « Révision des traitements des personnels temporaires et contractuels », Centre des archives économiques et financières (CAEF), B 48 442. Sur les niveaux des rémunérations effectivement accordés à ces personnels, voir É. RUIZ, *Trop de fonctionnaires? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse d'histoire, Paris, EHESS, 2013, p. 541-542.

⁹⁰ Pour la période 1914-1994, voir les chiffres fournis par C. MONIOLLE, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État : entre précarité et pérennité*, Paris, LGDJ, 1999, p. 264.

⁹¹ Sur ces idéaux-types de fonction publique, voir F. GAZIER, *La fonction publique dans le monde*, Paris, Cujas, 1972, p. 22-30 ; F. MELLERAY, *Droit de la fonction publique*, Paris, Economica, 5^e éd., 2020, p. 57-64 ; A. TAILLEFAIT, *op. cit.*, p. 42-44.

C'est d'ailleurs surtout la condition des fonctionnaires qui a retenu, dans un premier temps, l'attention des historiens et des historiennes y compris celles et ceux relevant des facultés de droit⁹². Ce manque d'engouement pourrait trouver son origine notamment dans la difficulté à identifier précisément l'auxiliarat. Ainsi, sur le plan juridique, la réglementation appliquée à cette catégorie de personnel varie d'une administration à l'autre. Modifiée à plusieurs reprises, elle présente en outre un caractère hybride qui oscille entre le droit privé et le droit public.

Jusqu'à une décision du Conseil d'État de 1949⁹³, la jurisprudence considère que les auxiliaires sont recrutés par le biais de contrats de travail de droit privé à l'instar du salariat du secteur privé⁹⁴. Ils sont embauchés sans avoir passé l'épreuve du concours tel qu'y sont soumis les fonctionnaires qui relèvent, eux, du droit public. Alors que les agents titulaires sont rémunérés mensuellement par des « traitements » compris dans des échelles de rémunérations établies unilatéralement par le pouvoir politique à l'échelle nationale et appliquées sur tout le territoire, les auxiliaires perçoivent des « salaires » à l'instar du salariat de droit privé. Cette distinction est très tôt soulignée par les auteurs du *Dictionnaire de l'administration française* paru en 1905. L'auxiliaire y est défini comme un « employé temporaire qui ne reçoit pas un traitement proprement dit, mais un salaire ou une indemnité et dont les services n'entrent pas en compte pour l'admission à la retraite⁹⁵ ». De la même façon, Marcel WALINE qualifie en 1946 la rémunération des auxiliaires d'« allocations⁹⁶ ». Ces termes apparaissent par exemple dans les statuts des auxiliaires d'administrations centrales⁹⁷. On peut également relever une autre différence : contrairement au régime de rémunération des fonctionnaires, ceux des auxiliaires se caractérisent initialement par leur hétérogénéité et leur instabilité.

La diversité des régimes de rémunération est due à l'existence de plusieurs catégories d'auxiliaires. Les auxiliaires sont en effet divisés en « permanents » et « temporaires⁹⁸ ». Ces derniers ne disposent pas des garanties de stabilité dans l'emploi telles qu'accordées aux auxiliaires permanents. Les auxiliaires sont par ailleurs répartis en auxiliaires « de bureau » – parmi lesquels les dactylographes et les téléphonistes – et auxiliaires « de service » qui, moins qualifiés, sont chargés « de l'entretien des locaux, de service du courrier, de la liaison entre les services⁹⁹ ». Il s'agit par exemple des plantons, jardiniers et concierges¹⁰⁰. Les auxiliaires de bureau sont dès lors mieux rémunérés que ceux de service. Pour autant, du fait que les auxiliaires dans leur ensemble occupent généralement des fonctions subalternes, leurs salaires se situent – à l'exception de la période 1942-1945, nous le verrons – « au bas

⁹² Voir par exemple M. PINET (dir.), *Histoire de la fonction publique en France*, 3 t., Paris, Nouvelle librairie de France, 1993, J. SIWEK-POUYDESSEAU, *op. cit.*, et G. BIGOT, T. LE YONCOURT, *L'administration française : politique, droit et société*, t. 2 : 1870-1944, Paris, LexisNexis, 2014. Il faut cependant mentionner le travail pionnier de J. SIWEK-POUYDESSEAU, « Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène », in Institut français des sciences administratives, *Les agents non titulaires dans l'administration*, Paris, Éd. Cujas, 1976, p. 3-64. C'est depuis les années 2000 que l'histoire des non-titulaires fait l'objet d'une plus grande attention (voir par exemple É. RUIZ, *op. cit.*, et Q. LOHOU, *op. cit.*).

⁹³ Conseil d'État, 8 avril 1949, *Dame Serre*, *Recueil*, p. 175.

⁹⁴ Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 138-144.

⁹⁵ « Auxiliaire », in M. BLOCK, É.-A. MAGUÉRO (dir.), *Dictionnaire de l'administration française*, t. 1, Paris, Berger-Levrault, 5^e éd., 1905, p. 307.

⁹⁶ M. WALINE, *op. cit.*, p. 281.

⁹⁷ Voir par exemple le cas des administrations centrales des ministères de la Justice (décret du 14 mars 1916, *JO* du 28, p. 3613), du Blocus et des régions libérées (décret du 1^{er} novembre 1918, *JO* du 28, p. 10285) ou encore des Finances (décret du 3 mars 1920, *JO* du 9, p. 3882).

⁹⁸ Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 117-133.

⁹⁹ Circulaire du 26 janvier 1944 de la Direction du Budget aux préfets régionaux, « Rémunération des employés auxiliaires de l'État », CAEF, B 48 442.

¹⁰⁰ Voir par exemple le statut du personnel auxiliaire temporaire de l'administration centrale du ministère de l'Air (décret du 21 juin 1929, *JO* du 23, p. 6946). Voir aussi la circulaire précitée du 26 janvier 1944 de la Direction du Budget aux préfets régionaux.

de l'échelle des traitements des fonctionnaires¹⁰¹ ». Leur amélioration est dès lors l'un des objectifs poursuivis par les syndicats des agents de l'État¹⁰².

Dans ce contexte, les questions auxquelles font face les pouvoirs législatif et exécutif ainsi que les administrations, peuvent être résumées en ces termes : faut-il augmenter les salaires des auxiliaires voire, plus structurellement, améliorer leurs régimes juridiques de rémunération ? Dans l'affirmative, quels doivent être les montants des salaires et quel(s) régime(s) convient-il de créer pour les auxiliaires sans aligner leur situation pécuniaire sur celle des fonctionnaires ? Les réponses apportées sont diverses, voire s'opposent. Elles sont à l'origine de l'instabilité du régime de rémunération des auxiliaires.

Jusqu'en 1942, les rémunérations de ces personnels sont établies selon différents modes. Certains auxiliaires sont rémunérés au mois, d'autres à l'heure, la plupart à la journée. Les salaires peuvent également être fixés à l'échelle nationale ou locale. Dans ce second cas, les émoluments peuvent être négociés entre l'administration employeuse et le candidat auxiliaire, ou imposés par l'administration en référence aux salaires généralement pratiqués dans les entreprises privées¹⁰³. En 1937, le gouvernement du Front populaire restreint la liberté dont disposent les administrations pour fixer les salaires de leurs auxiliaires. Constatant que la majorité des auxiliaires (soit 90 000 sur les 112 000 recensés) occupe, comme les fonctionnaires, des emplois répondant à des besoins permanents¹⁰⁴, le gouvernement de Léon BLUM inaugure une politique d'amélioration salariale. À compter d'avril 1937, les auxiliaires de la fonction publique d'État disposent ainsi de salaires minima qui oscillent entre 12 et 26 francs selon la localité et l'âge de l'auxiliaire¹⁰⁵.

Du régime de l'État français jusqu'à celui du GPRF, les politiques de rémunération à l'égard des auxiliaires témoignent du lien très étroit qui les unit aux modèles de fonction publique conçus par chacun de ces régimes politiques. Autrement dit, le régime de rémunération apparaît comme un élément constitutif des systèmes de fonction publique.

La réforme vichyste du droit de la fonction publique du 14 septembre 1941 vise à ancrer cette dernière dans le modèle de l'emploi et à assimiler pleinement les non-titulaires aux salariés de droit privé¹⁰⁶, nettement distincts des fonctionnaires. Cette main-d'œuvre non titulaire doit être gérée comme celle des entreprises privées. Le GPRF fait le choix d'abroger cette législation. Le modèle de fonction publique de carrière est en effet appelé à supplanter celui de l'emploi. Le modèle du salariat de l'entreprise privée est donc délaissé au profit du fonctionnariat.

C'est dans cette perspective qu'à partir de mai 1945, les salaires des auxiliaires ne reproduisent plus ceux pratiqués dans le secteur privé. Ils sont désormais établis selon des modalités et montants qui se rapprochent sensiblement de ceux des fonctionnaires. Mais les traitements accordés à ces derniers sont souvent inférieurs aux salaires du secteur privé **(I)**. Les rémunérations des auxiliaires se révèlent dès lors insuffisantes et mettent en péril le fonctionnement régulier de l'activité administrative **(II)**.

¹⁰¹ É. GÉLINEAUD, *Employés et fonctionnaires. Recherche d'une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régie*, thèse de droit, Université de Paris, 1945, p. 219, cité par É. RUIZ, *op. cit.*, p. 452.

¹⁰² Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 154-156, 159-160, 170-174.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 151-175.

¹⁰⁴ Note sur l'intégration des personnels auxiliaires de l'État occupant une fonction permanente dans un cadre, s. d., présentée devant la commission consultative chargée d'étudier les questions concernant les fonctionnaires des administrations publiques, séance du 24 avril 1937, Archives nationales (AN), F/60/285.

¹⁰⁵ Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 322-335.

¹⁰⁶ Lois du 14 septembre 1941 relatives, d'une part, au statut général des fonctionnaires civils de l'État et des établissements publics de l'État et, d'autre part, à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'État (JO du 1^{er} octobre, p. 4210).

I) La substitution des salaires nationaux aux salaires locaux

Si la réforme vichyste du 14 septembre 1941 est annulée dès 1944¹⁰⁷, le GPRF ne rapporte la réglementation de 1942 relative aux salaires des auxiliaires qu'en mai 1945. Jusqu'alors, le gouvernement républicain maintient donc cette réglementation **(A)**. C'est dans un second temps qu'elle est abrogée, par un décret du 22 mai 1945 qui soumet les auxiliaires à un régime de rémunération calqué sur celui des fonctionnaires **(B)**. Les traitements de ces derniers étant souvent moins élevés que dans le secteur privé, les rémunérations des auxiliaires sont, en conséquence, diminuées **(C)**.

A) L'état du droit avant mai 1945 : des salaires calqués sur ceux du secteur privé

La réforme vichyste du droit de la fonction publique de septembre 1941 simplifie radicalement la nomenclature des emplois en créant deux catégories d'agents : les « fonctionnaires » et les « employés ». Alors que les premiers sont dotés du statut éponyme qui relève du droit public, les seconds sont des agents non titulaires qui doivent relever du droit du travail au même titre que le salariat du secteur privé. Pour les plus fervents partisans de cette loi, il s'agit de restreindre la qualité de fonctionnaire à une minorité d'agents et ainsi faire des employés la catégorie la plus nombreuse. L'objectif est donc d'inscrire la fonction publique dans le modèle de l'emploi.

Incorporés dans la catégorie des employés, les auxiliaires sont donc appelés à relever du droit du travail et à percevoir à ce titre le « salaire normal de leur profession¹⁰⁸ », calqué sur celui pratiqué localement par les entreprises privées. De ce fait, la réglementation de 1937 créant des salaires minima applicables spécifiquement aux auxiliaires est abrogée.

Pour adapter au mieux les salaires avec les qualifications professionnelles des auxiliaires, la nomenclature de leurs catégories d'emplois est élargie : la distinction binaire entre les auxiliaires de bureau et ceux de service est abandonnée au profit d'une diversification des emplois auxquels correspondent des salaires différents qui reproduisent ceux du secteur privé à divers égards.

Alignées sur les salaires du secteur privé, les rémunérations des auxiliaires sont désormais établies sur des bases mensuelles. Elles évoluent selon une échelle d'avancement comme il en existe dans les secteurs de la métallurgie et du pétrole parisiens ou encore de la banque¹⁰⁹. Cette échelle comporte 7 échelons accessibles au choix de l'autorité hiérarchique et sous condition d'anciennetés minimales. Les salaires des auxiliaires de sexe féminin sont en outre légèrement inférieurs à ceux des hommes¹¹⁰. C'est ce qu'illustre le cas de la région parisienne (**figure 2**). Les rémunérations accordées dans le secteur privé étant généralement plus élevées que les traitements des fonctionnaires, cette

¹⁰⁷ Ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, *JO* du 10, p. 690, et ordonnance additionnelle du 8 décembre 1944, *JO* du 9, p. 1772.

¹⁰⁸ Exposé des motifs des lois précitées du 14 septembre 1941. Voir Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 383-455.

¹⁰⁹ Convention collective du 19 juillet 1936 des employés, techniciens, agents de maîtrise et ingénieurs des industries métallurgiques, mécaniques et connexes de la région parisienne, *JO* du 9 janvier 1937, p. 424 ; convention collective du 20 janvier 1937 des employés, techniciens et agents de maîtrise des sièges sociaux, agences, entrepôts, dépôts et postes de distribution officiels de pétrole des départements de la Seine, Seine-et-Oise et Seine-et-Marne, *JO* du 26 décembre, p. 14280 ; convention collective du 3 juillet 1936 des employés des banques affiliées à l'Union syndicale des banquiers, *JO* du 14-15 février 1938, p. 1889. Sur les banques, voir A. JOBERT, L. MACHU, « Les négociations collectives dans le secteur bancaire », in P. BAUBEAU (dir.) *et al.*, *Le salariat bancaire : enjeux sociaux et pratiques de gestion*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Ouest, 2009, p. 32.

¹¹⁰ Cf. L. MACHU, *Les conventions collectives du Front populaire. Construction et pratiques du système français de relations professionnelles*, thèse d'histoire, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2011, p. 459-508.

réforme aboutit à une situation inédite : les salaires des auxiliaires dépassent souvent les traitements des fonctionnaires, bouleversant ainsi la hiérarchie des rémunérations¹¹¹.

Figure 2 : Arrêté du 12 septembre 1942 fixant les salaires mensuels (en francs) des auxiliaires temporaires dans la Région parisienne (extraits des articles 2 et 5)

Art. 2. – Le salaire mensuel de début des auxiliaires temporaires en service à Paris et dans le département de la Seine est fixé comme suit :

Emplois		Hommes	Femmes
Employés aux écritures		1.820	1.800
Dactylographes		1.840	1.830
Sténo-dactylographes		1.900	1.850
Téléphonistes-standardistes		1.900	1.850
Employés de guichets		1.950	1.900
Auxiliaires des centraux téléphoniques et télégraphiques		1.950	1.900
Auxiliaires des chèques postaux		1.950	1.900
Mécanographes	Opérateurs, moniteurs	2.500	2.250
	Perforeuses	1.750	1.720
Conducteurs d'automobile et veilleurs de nuit		1.950	néant
Garçons de bureau, hommes et femmes de peine		1.780	1.750
Grooms et jeunes boulistes âgés de moins de 16 ans		1.000	néant

[...]

Art. 5. – [...] Aucune nomination ne peut être faite à un autre échelon qu'à l'échelon de début.

Le passage d'un échelon à l'échelon supérieur sera subordonné à des conditions d'ancienneté ainsi fixées :

- 2^e échelon : 2 ans au minimum dans l'échelon précédent ;
- 3^e échelon : 2 ans au minimum dans l'échelon précédent ;
- 4^e échelon : 3 ans au minimum dans l'échelon précédent ;
- 5^e échelon : 3 ans au minimum dans l'échelon précédent ;
- 6^e échelon : 3 ans au minimum dans l'échelon précédent ;
- 7^e échelon : 4 ans au minimum dans l'échelon précédent. [...]

Source : d'après *Documents relatifs à la rémunération des employés auxiliaires de l'État*, Paris, Imprimerie nationale, 1942, p. 23-24, et Direction de la statistique générale, *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs - traitements - pensions de retraite)*, Paris, Imprimerie nationale, 1944, p. 46-48.

Au lendemain de la Libération, cette réglementation demeure appliquée, même si certaines de ses dispositions, telle que la discrimination salariale entre les hommes et les femmes auxiliaires, sont supprimées¹¹². C'est dans un second temps que le GPRF, en accord avec les syndicats de fonctionnaires qui veulent abandonner le projet vichyste de construction d'une fonction publique d'emploi, s'engage dans une politique visant à renouer avec une fonction publique de carrière. Pour ce faire, une ordonnance le 21 mai 1945 organise un plan de titularisations d'auxiliaires. Les quelques 21 000 agents titularisés jouissent dès lors de régimes du travail qui « s'inspirent des dispositions générales qui régissent l'ensemble des

¹¹¹ Q. LOHOU, *op. cit.*, p. 442-452.

¹¹² Circulaire du 15 mars 1945 de la Direction du Budget aux Commissaires régionaux de la République, « Régime de rémunération des employés auxiliaires de l'État », CAEF, B 48 442.

fonctionnaires de l'État¹¹³ ». Ce plan de titularisation soulève une interrogation : une fois titularisés, les auxiliaires doivent-ils continuer à percevoir les rémunérations dont ils bénéficient depuis 1942 et qui peuvent dépasser celles des fonctionnaires ? Pour la commission exécutive de la puissante Fédération générale des fonctionnaires (FGF), affiliée à la Confédération générale du travail, une telle hypothèse n'est pas envisageable¹¹⁴. En accord avec la Direction du Budget, la FGF souhaite également que tous les auxiliaires, titularisés ou non, soient soumis à un même régime de rémunération, similaire à celui des fonctionnaires, c'est-à-dire rémunérés selon les mêmes échelles. Un décret du 22 mai 1945 entérine ce principe.

B) Le décret du 22 mai 1945 : les traitements des fonctionnaires comme étalon

Le décret du 22 mai 1945¹¹⁵ prévoit un mode de rémunération qui se rapproche sensiblement de celui des fonctionnaires : les auxiliaires perçoivent un salaire dont les montants sont dorénavant uniformément fixés au niveau national. Établis sur la base d'un montant annuel, ces salaires sont complétés par les indemnités de résidence et de cherté de vie, le supplément familial de traitement ainsi que les allocations familiales, calculés selon les mêmes modalités que celles prévues par la réglementation appliquée aux agents titulaires¹¹⁶.

Alors que la nomenclature des emplois établie par le régime de l'État français depuis 1942 prévoyait un large éventail de classifications professionnelles, le décret du 22 mai 1945 revient à la conception antérieure, c'est-à-dire à la distinction entre deux catégories d'auxiliaires : ceux de bureau et ceux de service, auxquels correspondent deux échelles de salaires. Comparée à celle des auxiliaires de bureau qui s'échelonne de 37 000 à 52 000 francs annuels, l'échelle des auxiliaires de service est plus comprimée et fixe des salaires inférieurs qui varient entre 36 000 et 42 000 francs (**figure 3**).

Figure 3 : Décret du 22 mai 1945 fixant les rémunérations annuelles des employés auxiliaires de l'État (art. 2)

Échelons	Auxiliaires de bureau	Auxiliaires de service
1 ^{er}	37 000 francs	36 000 francs
2 ^e	39 000 f.	37 000 f.
3 ^e	41 000 f.	38 000 f.
4 ^e	43 000 f.	39 000 f.
5 ^e	46 000 f.	40 000 f.
6 ^e	49 000 f.	41 000 f.
7 ^e	52 000 f.	42 000 f.

Source : JO, 23 mai 1945, p. 2921.

Quoiqu'inspiré par le régime des fonctionnaires, ce nouveau mode de rémunération instaure tout de même une diminution des salaires des auxiliaires par rapport aux traitements

¹¹³ Circulaire du 3 octobre 1945 de la Direction du Budget aux ministres, « Titularisation des employés auxiliaires temporaires de l'État », CAEF, B 48 440. Le régime des fonctionnaires sera par la suite établi par la loi précitée du 19 octobre 1946 relative à leur statut général.

¹¹⁴ *La Tribune des fonctionnaires*, 25 décembre 1944.

¹¹⁵ Décret du 22 mai 1945 fixant le régime de rémunérations applicable aux employés auxiliaires de l'État, JO du 23, p. 2920, et décret rectificatif du 5 juin 1945, JO du 6, p. 3264.

¹¹⁶ Pour l'application de cette réglementation aux PTT, voir la circulaire du ministère des PTT du 22 juin 1945 relative à la modification du mode de rémunération des auxiliaires temporaires précédemment soumis au régime des barèmes régionaux, *Bulletin officiel du ministère des Postes, télégraphes et téléphones* du 10 janv. 1946, p. 17.

que perçoivent les fonctionnaires¹¹⁷ afin de maintenir, comme le souhaitent la FGF, la fédération des fonctionnaires CFTC et le ministre des Finances¹¹⁸, une hiérarchie entre fonctionnariat et auxiliaiat. L'échelle des auxiliaires de service est ainsi construite en référence à la 2^e échelle des fonctionnaires qui est, elle, comprise entre 36 000 et 45 000 francs¹¹⁹. Avec la diminution de 3 000 francs au dernier échelon, l'échelle de salaires des auxiliaires de service correspond finalement à la 1^{re} échelle de traitements des fonctionnaires, c'est-à-dire les traitements minima des hommes d'équipe¹²⁰. Les auxiliaires de bureau sont quant à eux rémunérés en référence à l'échelle de traitement des expéditionnaires et des sténodactylographes¹²¹, soit la 5^e échelle. Les échelons minimum et maximum de ces auxiliaires sont cependant diminués respectivement de 2 000 et 8 000 francs (pour le dernier échelon, la FGF et la CFTC demandaient à ramener la différence à 5 000 francs). On comprend dès lors pourquoi, dans les faits, en 1946, la presque totalité des auxiliaires se situent « au bas de la pyramide des traitements¹²² ». L'écart salarial entre fonctionnaires et auxiliaires est considérable : alors que 28,7 % seulement des fonctionnaires sont rémunérés sous la barre des 54 000 francs par an (soit le traitement maximum de la 4^e échelle sur les 30 existantes) les auxiliaires le sont à 97,4 %¹²³.

Dressant en 1946 le bilan des mesures prises tout particulièrement depuis la Libération tels que le plan de titularisations et l'échelle de salaires établis en mai 1945, Marcel WALINE constate avec regret que « le législateur a été amené à prendre des dispositions successives qui tendent à créer un statut de l'auxiliaire et à faire de celui-ci un *fonctionnaire* de seconde catégorie¹²⁴. » Concernant plus particulièrement le régime de salaire de 1945, le juriste estime ainsi qu'il « leur donne à la fois des *traitements* réglementaires et la possibilité de *faire carrière* tout en restant auxiliaires, par la création de *sept échelons*¹²⁵. »

En réalité, ce régime ne rompt pas complètement avec celui de 1942 qui avait pourtant été conçu, rappelons-le, pour s'éloigner du régime des fonctionnaires afin d'ancrer les auxiliaires dans le droit du travail. D'une part, le vocabulaire employé atteste que la rupture n'est pas encore consommée : les rédacteurs du décret du 22 mai 1945 continuent d'utiliser le terme de « salaire » et celui, plus générique, de « rémunération ». D'autre part, l'échelle d'avancement de 1945 reproduit entièrement celle créée en 1942 : les auxiliaires sont répartis sur des échelles de salaires qui comportent 7 échelons accessibles dans les mêmes conditions que celles fixées en 1942. Le maintien de ce dispositif en 1945 s'explique aisément : les mécanismes d'avancement existent aussi bien dans le secteur privé que dans le régime des fonctionnaires. En revanche, les rémunérations des salariés du secteur privé sont souvent plus élevées que les traitements des fonctionnaires.

¹¹⁷ Note du 26 mai 1945 de la Direction du Budget au ministre des Finances, « Insuffisance des rémunérations des personnels auxiliaires et des personnels titulaires de l'État par comparaison avec les rémunérations du secteur privé », CAEF, B 48 407 ; note « II. Décisions du gouvernement au mois de janvier 1945 », s. d. (post. au 22 mai 1945), CAEF, B 18 523 ; note « Le Problème des Auxiliaires », s. d. (post. au 22 mai 1945 et ant. au 19 avril 1946), insérée dans un bordereau du 30 juillet-3 août 1948 de la Direction du Budget, CAEF, B 10 496.

¹¹⁸ Compte rendu de la réunion du 12 avril 1945 de la commission chargée de l'étude de la question des salaires des auxiliaires des administrations publiques (note du 14 avril 1945 du ministère du Travail, « Salaires des auxiliaires des administrations publiques », AN, 19760121/263) ; *La Tribune des fonctionnaires*, 10 octobre 1946.

¹¹⁹ Ordonnance du 6 janvier 1945 portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État et aménagement des pensions civiles et militaires, art. 4, JO du 7, p. 90.

¹²⁰ R. GRÉGOIRE, *op. cit.*, p. 258, 260-261, 266.

¹²¹ Ces emplois de référence sont respectivement mentionnés dans le compte rendu précité de la réunion du 12 avril 1945 de la commission chargée de l'étude de la question des salaires des auxiliaires des administrations publiques, et par R. GRÉGOIRE, *op. cit.*, p. 261.

¹²² É. RUIZ, *op. cit.*, p. 541. On ignore quelle(s) catégorie(s) d'auxiliaires constitue(nt) les 2, 6 % restant.

¹²³ *Ibid.*, p. 541-542.

¹²⁴ M. WALINE, *op. cit.*, p. 282 (souligné par nous).

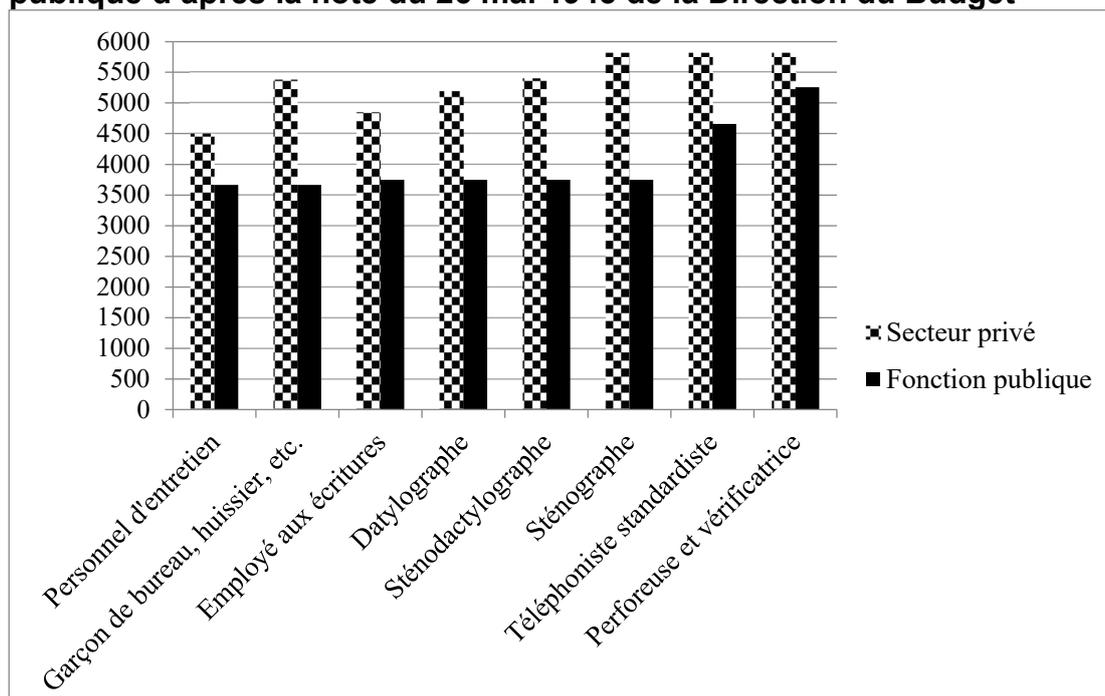
¹²⁵ *Ibid.* (souligné par nous).

C) La diminution sensible des rémunérations

En l'absence d'ajustement des rémunérations à hauteur de celles du secteur privé, la modification du régime de rémunération des auxiliaires par le décret du 22 mai 1945 provoque une diminution de leurs salaires. Pour atténuer cet effet, les auxiliaires en fonction à la date de la publication du décret bénéficient d'une indemnité qui compense l'éventuelle perte de salaire¹²⁶.

Il n'en demeure pas moins, comme le signale l'auteur d'un document conservé à la Direction du Budget, que la réforme instaurant le régime du salaire national « se révèle aujourd'hui comme donnant aux auxiliaires des avantages très sensiblement inférieurs à ceux qu'aurait entraînés une révision des salaires régionaux¹²⁷ ». L'auteur de cette note indique ensuite qu'il se « doi[t] de reconnaître qu'elle est l'un des éléments principaux du malaise et du mécontentement généralisés qui s'ensuivent¹²⁸ ». Dans le même sens, une note du 26 mai 1945 de la Direction du Budget alerte le ministre des Finances sur le fait que « les nouvelles rémunérations des auxiliaires sont largement inférieures à celles des employés du secteur privé¹²⁹ ». Pour le cas de la région parisienne, ladite Direction constate des différences de rémunération minimales entre la fonction publique et le secteur privé qui oscillent entre 552 (pour les emplois de perforeuse et vérificatrice) et 2062 francs mensuels (pour les sténographes) (**figure 4**).

Figure 4 : Salaires mensuels de début (en francs) dans le secteur privé et la fonction publique d'après la note du 26 mai 1945 de la Direction du Budget



Source : d'après la note du 26 mai 1945 de la Direction du Budget au ministre des Finances, « Insuffisance des rémunérations des personnels auxiliaires et des personnels titulaires de l'État par comparaison avec les rémunérations du secteur privé », CAEF, B 48 407.

En réalité, avant que ne soit définitivement actée l'entrée en vigueur du régime du salaire national, le(s) fonctionnaire(s) de la Direction du Budget chargé(s) du dossier de

¹²⁶ Décret précité du 22 mai 1945, art. 5.

¹²⁷ Note précitée « II. Décisions du gouvernement au mois de janvier 1945 », s. d. (post. au 22 mai 1945).

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Note précitée du 26 mai 1945 de la Direction du Budget au ministre des Finances.

l'auxiliarat s'étaient montré(s) défavorables à cette réforme. Dans sa note du 26 mai 1945, la Direction du Budget explique ainsi ses réticences : elle regrette d'une part la diminution des salaires et la suppression des multiples catégories d'auxiliaires qui permettaient de diversifier les rémunérations et pressent d'autre part les difficultés à venir tant en matière de recrutements que sur le plan budgétaire. Sur ce dernier point, la référence à la grille de traitement des agents titulaires pour fixer les salaires des auxiliaires rendrait en effet impossible l'augmentation de ces derniers sans accroître dans le même temps les traitements de *tous* les fonctionnaires, « depuis la base jusqu'au sommet » afin d'éviter un écrasement de la hiérarchie des rémunérations. Cette politique risquerait dès lors de faire naître des revendications salariales dans le secteur public comme les collectivités locales, la Banque de France, les chemins de fer et l'armée¹³⁰.

Concernant les auxiliaires, la Direction du Budget s'alarme : « Très rapidement [...] nous allons être l'objet de poussées revendicatrices d'une ampleur considérable tendant à majorer les nouveaux salaires nationaux¹³¹. » La contestation de la réforme de 1945 s'exprime effectivement par la voix de certains syndicalistes comme ceux des Postes, télégraphes et téléphones (PTT) pour qui les nouvelles rémunérations sont des « salaires de famine¹³² ». Au conseil national de la FGF de juillet 1945, un auxiliaire des Ponts et Chaussées en vient même à déclarer que la réforme du régime des salaires « nous [fait] regretter dans une certaine mesure quelques décisions prises par Vichy, en particulier la catégorisation des auxiliaires¹³³ ». Le principe du salaire national demeure néanmoins défendu par d'autres syndicalistes de la FGF tel qu'Alain LE LÉAP¹³⁴, membre de son bureau et par ailleurs fonctionnaire des Finances, ainsi que par la fédération des fonctionnaires CFTC¹³⁵.

Si la réforme de 1945 impacte donc la situation des auxiliaires, elle affecte tout autant la marche régulière des services administratifs.

II) Une réforme aux conséquences néfastes pour l'activité administrative

Alors que les auxiliaires sont désormais rémunérés à des montants inférieurs à ceux pratiqués dans les entreprises privées, certains syndicalistes ainsi que des administrations alertent sur le danger de la désertion des emplois administratifs **(A)**. Le problème est tel que des dispositifs pour retenir et attirer la main-d'œuvre deviennent nécessaires **(B)**.

A) La perte d'attractivité des emplois d'auxiliaires

Commentant la réforme des salaires de 1945, un syndicaliste de la FGF interpelle ses collègues syndicalistes sur le risque d'aggravation de l'« exode¹³⁶ » des auxiliaires vers les emplois mieux rémunérés du secteur privé. C'est une crainte partagée par un syndicaliste de l'administration des Statistiques qui affirme que « la question du salaire national pourrait

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Note du 22 juin 1945 de LEPRIX, membre de la commission exécutive de la Fédération postale CGT, Institut d'histoire sociale de la Fédération des activités postales et de télécommunications (IHS FAPT), 1/11. Voir aussi les témoignages de la Direction du Personnel des PTT au sujet du mécontentement de son personnel (lettre du 29 juin 1945 à la Direction du Budget, et lettre du 6 juillet 1945 au chef du GPRF, IHS FAPT, 1/12).

¹³³ Compte rendu de la réunion du 20 juillet 1945 du Conseil national de la FGF, Archives départementales de Seine-Saint-Denis, 66 J 284.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Le Trait d'union professionnel*, avril 1945.

¹³⁶ Intervention du syndicaliste FAURE retranscrite dans le compte rendu précité du 20 juillet 1945 de la réunion du Conseil national de la FGF.

conduire notre service presque à sa perte¹³⁷ ». Des avis similaires sont formulés au sein de la CFTC :

« En mettant tout le personnel temporaire sur un même pied, quelles que soient les capacités de ce personnel, en le rétribuant de plus insuffisamment, l'administration s'expose au grave danger de voir ses employés les plus capables, ou même les moins incapables, la quitter pour aller chercher dans le secteur privé un salaire assurant à peu près un standard de vie normal¹³⁸. »

Ces conséquences nuisibles au bon fonctionnement de l'administration sont aussi redoutées au niveau des ministères. Des critiques à l'encontre du régime du salaire national sont ainsi exprimées « journallement [...] par les directions de personnel de tous les Ministères qui ne cessent [d'] alerter [la Direction du Budget] pour [lui] faire part de leurs vives préoccupations¹³⁹ ». Dès la fin du mois de mai 1945, la Direction du Budget prévient le ministre des Finances que les auxiliaires risquent de démissionner pour trouver un emploi plus rémunérateur dans les entreprises privées¹⁴⁰. Les griefs qu'adresse à la même époque la Direction du Personnel des PTT à la Direction du Budget illustrent bien ces inquiétudes : « Dans la situation actuelle du marché du travail, il est nécessaire de maintenir à qualification professionnelle égale un équilibre tout au moins relatif entre les employés du secteur privé, les auxiliaires temporaires et les agents titulaires des services publics » écrit le ministère des PTT. Celui-ci conclut sa lettre par une mise en garde adressée au Budget :

« Il y a là incontestablement un problème angoissant pour les Administrations publiques qui comme celle des PTT, utilis[er]ent une forte proportion de personnel auxiliaire, aussi ai-je l'honneur de vous prier de vouloir bien envisager les mesures propres à mettre fin à une situation qui ne pourrait manquer, si elle se prolongeait, de mettre en péril le bon fonctionnement du service public dont j'ai la charge¹⁴¹. »

Les inquiétudes en matière de recrutement et de conservation de la main-d'œuvre dans les services vont s'avérer justifiées : globalement, note le Budget, le nouveau mode de rémunération « a accru les difficultés de recrutement¹⁴² ». L'étude des cas des administrations des PTT et des Finances le confirme. Les salaires insuffisants conjugués aux conditions de travail pénibles dans certains services des PTT rendent difficile l'embauche d'auxiliaires¹⁴³. En juillet 1946, la Direction du Personnel des PTT en informe la Direction du Budget :

« À Paris, en particulier, 3 candidatures seulement à un emploi d'auxiliaire ont été recueillies [...] Il a, par contre, été permis de constater que les établissements bancaires, qui ont procédé à la même opération, offraient systématiquement une rétribution supérieure de 1.000 francs par mois à celle fixée par le décret du 22 mai 1945, ce qui explique aisément l'insuccès de la tentative de recrutement pour le compte de mon Administration¹⁴⁴ ».

¹³⁷ Intervention du syndicaliste FONDACCI retranscrite dans *ibid.*

¹³⁸ *Le Trait d'union professionnel*, juillet-août 1945.

¹³⁹ Note précitée du 26 mai 1945 de la Direction du Budget au ministre des Finances.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Lettre du 27 juin 1945 de la Direction du Personnel des PTT à la Direction du Budget, IHS-FAPT, 1/12. Voir aussi la lettre précitée du 29 juin 1945 et celle du 23 juillet 1946 (AN, F/60/671) adressées à la direction du Budget, ainsi que celle précitée du 6 juillet 1945 envoyée au chef du GPRF.

¹⁴² Note précitée « Le Problème des Auxiliaires », s. d. (post. au 22 mai 1945 et ant. au 19 avril 1946).

¹⁴³ Lettre précitée du 23 juillet 1946 de la Direction du Personnel des PTT à la Direction du Budget ; extrait de la conférence régionale du 23 janvier 1948 de la Direction régionale des services postaux de Lyon, AN, 19780259/241.

¹⁴⁴ Lettre précitée du 23 juillet 1946 de la Direction du Personnel des PTT à la Direction du Budget.

Aux PTT, le maintien dans l'administration des auxiliaires nouvellement embauchés est tout aussi problématique. Les demandes de démission sont monnaie courante : « Une quinzaine par jour » au seul service de la Caisse nationale d'épargne, des chèques postaux et des articles d'argent de Paris en août 1945¹⁴⁵, puis le même nombre dans l'ensemble des services parisiens à l'été 1946¹⁴⁶. Selon l'administration centrale du ministère des PTT, tous les centres de chèques de France sont confrontés à ce phénomène¹⁴⁷. L'administration des PTT en fait part au ministre des Finances ainsi qu'au chef du gouvernement¹⁴⁸. Dans ce contexte, divers palliatifs sont envisagés.

B) Contraindre ou attirer la main-d'œuvre ?

Aux PTT, des administrateurs proposent de faire signer à l'auxiliaire un engagement stipulant qu'en cas de démission, il devra rembourser les frais d'enseignement engagés par l'administration pour sa formation professionnelle¹⁴⁹. Par ailleurs, à Paris, depuis juin 1945, la loi du 11 juillet 1938 autorisant la réquisition d'agents est mise en œuvre¹⁵⁰. L'application de cette loi permet dans un premier temps de maintenir certains agents des PTT « qui ont pu être retenus par crainte de sanctions éventuelles¹⁵¹ ». Mais très rapidement, les demandes de démission sont trop nombreuses pour que l'administration enquête sur tous les cas. En somme, les menaces de sanctions « semblent être devenues sans effet¹⁵² ».

La solution retenue au sein du ministère des Finances est moins radicale. En novembre 1945, cette administration décide de contraindre ses auxiliaires temporaires des services centraux qui souhaitent démissionner à respecter un préavis de quinze jours afin de permettre à l'administration de recruter des remplaçants. En cas de non-respect de ce délai, l'administration entend leur retirer le restant de leur salaire. En les menaçant également de licenciement, elle leur signifie qu'ils ne pourront pas réintégrer ce ministère¹⁵³.

Pour ce qui concerne l'ensemble de la fonction publique, le ministère des Finances n'impose pas de solutions aussi contraignantes : l'action de cette administration vise à desserrer la grille de rémunérations des auxiliaires pour accorder à certains d'entre eux des émoluments plus élevés. La première mesure consiste à octroyer diverses primes de technicité et de rendement à certaines catégories d'agents dotés de capacités techniques particulières tels que les dactylographes, les sténodactylographes et les mécanographes¹⁵⁴. Mais ce premier palliatif est rapidement jugé insuffisant par le Budget¹⁵⁵.

¹⁴⁵ Lettre du 17 août 1945 du directeur régional des services postaux de Paris au ministre des PTT, AN, 19840249/113.

¹⁴⁶ Lettre précitée du 23 juillet 1946 de la Direction du Personnel des PTT à la Direction du Budget.

¹⁴⁷ Note du 19 août 1945 de la Direction de la Caisse nationale d'épargne, des chèques postaux et des articles d'argent au directeur du Personnel, AN, 19840249/113.

¹⁴⁸ Lettres de la Direction du Personnel des PTT : du 29 juin 1945 adressée à la direction du Budget ; du 6 juillet 1945 précitée au chef du GPRF ; du 7 février 1947 à la Direction du Budget, « Application des dispositions de l'article II de la loi du 23 décembre 1946 relatives à l'établissement d'un plan de suppression de services et de licenciement d'agents non titulaires », AN, 19840249/112.

¹⁴⁹ Lettre du 12 septembre 1945 du directeur régional des services postaux de Paris au ministre des PTT, « Chèques Postaux ; Cours d'instruction » ; compte rendu du conseil des directeurs du 27 septembre 1945, AN, 19840249/113.

¹⁵⁰ Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, JO du 13, p. 8330.

¹⁵¹ Lettre précitée du 17 août 1945 du directeur régional des services postaux de Paris au ministre des PTT.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Décret du 30 octobre 1945 instituant un délai de préavis, JO du 1^{er} novembre, p. 7106, et circulaire du 12 novembre 1945 de la Direction du Personnel des Finances à ses services, « Cessation du service par les auxiliaires temporaires », CAEF, B 48 440.

¹⁵⁴ Exposé des motifs (non publié au JO) de l'ordonnance portant création de cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat, 1945, inséré dans un bordereau de la direction du Budget du 21-24 juillet 1945, CAEF, B 10 494. Des décrets accordant de telles indemnités sont publiés au JO du 18 juillet 1945, p. 4391.

¹⁵⁵ Circulaire du 1^{er} octobre 1945 de la Direction du Budget aux ministres, « Employés de bureau recrutés sur contrat », CAEF, 61 CIRC/MAG.

Un second dispositif est alors mis en place par une ordonnance du 28 août 1945 qui crée des « cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat¹⁵⁶ ». L'exposé des motifs du texte rappelle les difficultés induites par le mode de rémunération des auxiliaires :

« Cette réforme [le régime de rémunération nationale] comporte [...] des inconvénients en ce qui concerne certaines catégories de personnels possédant des aptitudes ou des connaissances particulières. Il en est ainsi des dactylos, sténodactylos, mécanographes, dessinateurs, interprètes, comptables et en général des agents exerçant des fonctions d'une certaine importance¹⁵⁷. »

L'ordonnance prévoit donc que ces agents peuvent percevoir des « émoluments supérieurs à ceux des simples auxiliaires de bureau¹⁵⁸ » afin que leurs emplois demeurent attractifs. Contrairement au régime de l'auxiliarat, les administrations attribuent à ces agents recrutés sur contrat les échelons en « toute liberté¹⁵⁹ » sous réserve de respecter un équilibre budgétaire. D'une part, « la répartition des agents entre les divers échelons doit être telle que la dépense totale pour l'ensemble de chaque service ne dépasse pas celle qui résulterait de l'application de la rémunération moyenne [57 700 francs]¹⁶⁰ ». D'autre part, l'effectif de ces agents recrutés sur contrat est initialement limité à 8 % de l'effectif des auxiliaires temporaires du même service¹⁶¹.

Embauchés par contrat spécifique, ces agents ne font plus partie de la catégorie des auxiliaires. Sur le plan salarial, ils sont mieux rémunérés que les auxiliaires de bureau : au 1^{er} échelon, ils bénéficient de 8 000 francs supplémentaires (soit 21, 6 % en plus) et 18 000 francs au dernier échelon (soit 34, 6 % supplémentaire) (**figure 5**). En contrepartie, ils renoncent à deux avantages que pouvait leur procurer l'auxiliarat : la titularisation éventuelle¹⁶² et le bénéfice d'une certaine stabilité dans l'emploi. En effet, alors que les auxiliaires sont régis depuis un décret du 19 avril 1946 par un statut qui leur apporte des garanties de stabilité¹⁶³, les employés de bureau recrutés sur contrat ne sont embauchés que pour une durée de six mois, renouvelable ou non. Pour la Direction du Budget, il est exclu de leur octroyer des avantages particuliers, différents des dispositions applicables aux autres catégories d'agents contractuels, afin de ne pas « entraîner de la part de ces derniers des revendications auxquelles il eut été difficile de ne pas donner satisfaction¹⁶⁴ ». L'effet boule de neige au sein du personnel est une fois de plus redouté.

¹⁵⁶ Ordonnance du 28 août 1945 portant création de cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat, *JO* du 29, p. 5382.

¹⁵⁷ Exposé des motifs précités de l'ordonnance du 28 août 1945.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Circulaire précitée du 1^{er} octobre 1945 de la Direction du Budget aux ministres.

¹⁶⁰ Ordonnance précitée du 28 août 1945, art. 4.

¹⁶¹ *Ibid.*, art. 1^{er}.

¹⁶² Circulaire précitée du 1^{er} octobre 1945 de la Direction du Budget aux ministres.

¹⁶³ Décret précité du 19 avril 1946.

¹⁶⁴ Lettre d'octobre 1947 de la Direction du Budget à la Direction générale de la Sûreté nationale (Direction de l'Administration et des affaires générales), « Régime applicable aux employés de bureau recrutés sur contrat », CAEF, B 10 514.

Figure 5 : Ordonnance du 28 août 1945 portant création de cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat (art. 3)

Art. 3. – La rémunération annuelle des employés de bureau est fixée comme suit :	
1 ^{er} échelon	45 000 F.
2 ^e échelon	50 000
3 ^e échelon	55 000
4 ^e échelon	60 000
5 ^e échelon	65 000
6 ^e échelon	70 000

Source : *JO*, 29 août 1945, p. 5382.

Aux yeux de la Direction de la Fonction publique, la création de ces cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat ainsi que le versement de primes à certaines catégories d'auxiliaires ne sont toutefois « que des solutions partielles¹⁶⁵ », insuffisantes pour régler le problème de la médiocrité persistante des salaires des auxiliaires. Cette difficulté dépasse d'ailleurs le seul cas des auxiliaires et concerne, plus globalement, l'ensemble des agents de la fonction publique d'État dont les rémunérations, écrit Roger GRÉGOIRE en 1954, sont « depuis trois quarts de siècle [...] assez chichement calculées¹⁶⁶ ».

Au mieux, les salaires peu élevés des auxiliaires sont contrebalancés par le premier statut institué pour ces agents par le décret du 19 avril 1946¹⁶⁷. Celui-ci leur apporte des garanties dans divers domaines et, sur le plan pécuniaire, maintient l'échelle de mai 1945. L'objectif de rapprocher leur situation de celle des fonctionnaires apparaît nettement dans ce statut et le terme de « traitement » désigne désormais leur rémunération¹⁶⁸. Le Conseil d'État considère par ailleurs, depuis 1949, que ces auxiliaires sont des agents de droit public au même titre que les fonctionnaires¹⁶⁹.

Ce relatif rapprochement avec le fonctionnariat ne dure cependant pas. En effet, par application de la loi du 3 avril 1950 dont les dispositions s'inscrivent dans la parfaite continuité des réformes du droit de la fonction publique mises en œuvre depuis la Libération, le système de la carrière est appelé à être considérablement renforcé : la loi prévoit un nouveau plan de titularisation d'auxiliaires et – c'est l'élément nouveau – encadre strictement les embauches de non-titulaires pour répondre au principe cardinal selon lequel tout emploi qui répond à un besoin permanent doit être occupé par un personnel titulaire c'est-à-dire relevant du statut général des fonctionnaires d'octobre 1946¹⁷⁰. Les nouveaux non-titulaires recrutés en vertu de la loi de 1950 sont dès lors exclus du bénéfice du statut des auxiliaires d'avril 1946 et donc de l'échelle de salaires de mai 1945 qui se rapprochaient, dans une certaine mesure, du régime des fonctionnaires. Ces agents demeurent toutefois qualifiés d'« auxiliaires » et sont rémunérés, au mieux, à l'indice brut 140¹⁷¹, c'est-à-dire en bas de la hiérarchie des traitements des fonctionnaires dont les indices s'échelonnent de 100 à 800¹⁷².

¹⁶⁵ Note du 21 octobre 1948 de la Direction de la Fonction publique sur le problème de l'auxiliariat dans les Services de l'État, AN, 19930170/1.

¹⁶⁶ R. GRÉGOIRE, *op. cit.*, p. 246.

¹⁶⁷ Décret précité du 19 avril 1946.

¹⁶⁸ Le terme générique d'« appointements » n'est utilisé qu'une seule fois par les rédacteurs du statut (art. 16).

¹⁶⁹ Arrêt précité du Conseil d'État, 8 avril 1949, *Dame Serre*.

¹⁷⁰ Loi du 3 avril 1950 portant autorisation de transformation d'emplois et réforme de l'auxiliariat, *JO* du 6, p. 3704.

¹⁷¹ Circulaire commune du 10 septembre 1957 de la Direction du Budget et du secrétariat d'État à la présidence du Conseil chargé de la Fonction publique et de la Réforme administrative aux ministres et secrétaires d'État, « Rémunération des auxiliaires de bureau », CAEF, 61 CIRC/MAG ; circulaire commune du 9 août 1961 du ministre délégué auprès du Premier ministre et du ministre des Finances et des affaires économiques aux ministres et secrétaires d'État relative à la rémunération des auxiliaires de bureau et de service, *JO* du 11, p. 7540.

¹⁷² Décret du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'État relevant du régime général des retraites, art. 2, *JO* du 11, p. 6740.

Mais devant la persistance du recrutement de non-titulaires en violation des dispositions de la loi de 1950, une circulaire du 15 mai 1962 améliore leur situation et crée trois échelons accessibles non pas par le système du choix mais selon leur ancienneté¹⁷³. Ce dispositif, qui permet ainsi aux auxiliaires recrutés après la loi de 1950 de bénéficier de ce qui est expressément appelé une « carrière¹⁷⁴ », témoigne finalement de la très grande difficulté de consolider la place du fonctionariat aux dépens du non-titulariat, autrement dit de renforcer le modèle de la carrière. Le parachèvement de la réforme du droit de la fonction publique inaugurée dans l'immédiat de l'après-guerre et dont le statut des fonctionnaires de 1946 – « réforme de structure » qui constitue l'un de ses volets – ne s'est donc pas réalisé.

Conclusion

À la Libération, la décision de rimer la fonction publique au système de la carrière modifie sensiblement la condition salariale des auxiliaires de la fonction publique d'État. La réforme vichyste qui visait à bâtir une fonction publique d'emploi est abrogée, au même titre que la réglementation des salaires régionaux appliquée depuis juillet 1942 aux auxiliaires. Ces derniers sont désormais rémunérés suivant des échelles se rapprochant de celles des fonctionnaires. Le GPRF, appuyé par les syndicats d'agents de l'État, s'engage ainsi dans une politique de diminution des salaires des auxiliaires. Ce n'est dès lors pas seulement leur situation qui est en jeu mais le fonctionnement régulier même de l'activité des administrations, victimes de la perte d'attractivité de leurs emplois d'auxiliaires.

Après avoir recouru à la réquisition, outil par essence autoritaire lié au temps de guerre, des solutions non contraignantes telle que la création des cadres d'employés de bureau recrutés sur contrat sont mises en œuvre mais se révèlent insuffisantes. Alors même que la loi de 1938 sur les réquisitions demeure en vigueur¹⁷⁵, cette évolution refléterait ainsi la nouvelle relation du pouvoir politique avec les agents de la fonction publique qui, de sujets, deviennent citoyens¹⁷⁶. Fonctionnaires comme non-titulaires disposent en effet depuis 1946 de nouvelles garanties juridiques qui visent à les prémunir d'éventuelles pratiques arbitraires de leurs hiérarchies. Les premiers relèvent ainsi d'un statut¹⁷⁷ qui procède à « la libération du fonctionnaire, enfin considéré comme un homme et non comme un rouage impersonnel de la machine administrative¹⁷⁸ », quand les seconds bénéficient d'un régime statutaire qui s'en rapproche à certains égards¹⁷⁹.

Cette évolution, amorcée par le retour au régime républicain à la Libération, ne doit cependant pas masquer l'existence de certaines filiations entre le droit de la fonction publique républicain et celui du régime de l'État français. Le maintien en mai 1945 des échelons de salaires des auxiliaires créés en 1942 en est une illustration. Cette continuité reflète plus globalement le rapprochement entre le droit de la fonction publique et le droit du travail comme le remarquait d'ailleurs, en 1947, le professeur de droit Jean RIVERO. Sur un ton légèrement provoquant, il évoquait ainsi une éventuelle « fin du droit de la fonction publique¹⁸⁰ ».

¹⁷³ Circulaire du 15 mai 1962 de la Direction du Budget et de la Direction générale de l'Administration et de la fonction publique aux ministres et secrétaires d'État, « Situation des auxiliaires recrutés postérieurement à l'intervention de la loi n° 50-400 du 3 avril 1950 », CAEF, 61 CIRC/MAG.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ « Réquisition », in E. VERGÉ, G. RIPERT (dir.), *Nouveau répertoire de droit*, t. 3, Paris, Dalloz, 1949, p. 791-792.

¹⁷⁶ R. BIDOUZE, *Les fonctionnaires, sujets ou citoyens ?* Paris, Éd. sociales, 2 t., 1979 et 1981.

¹⁷⁷ Loi précitée du 19 octobre 1946.

¹⁷⁸ M. THOREZ, cité par F. MELLERAY, *op. cit.*, p. 25.

¹⁷⁹ Décret précité du 19 avril 1946.

¹⁸⁰ J. RIVERO, « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », *Recueil Dalloz*, chronique, 1947, p. 149-152.

Négocier les salaires « Horaires » dans l'industrie aéronautique nationalisée : Acteurs, échelles et cadres de discussion (années 1950-années 1970)

Clair JUILLIET (Chercheur contractuel, FRAMESPA, Labex SMS, Université de Toulouse)

Le salaire recoupe des enjeux importants pour les acteurs de sa négociation aux différentes échelles des relations professionnelles. L'antagonisme qu'il implique en fait un objet central de la conflictualité sociale et un enjeu du développement industriel. Le juste salaire, c'est-à-dire un niveau de rémunération accepté par toutes les parties, n'est pas le résultat d'un calcul arithmétique, mais bien d'un processus de négociation collective qui articule plusieurs niveaux (interprofessionnel, branche, entreprise, établissement) et plusieurs échelles, du national au local¹⁸¹. Inscrite au cœur des relations professionnelles, la discussion du salaire mobilise une diversité d'acteurs, de cadres, de mécanismes et/ou de dynamiques qui évoluent en fonction des rapports de force politiques et sociaux¹⁸². L'historien Michel-Pierre CHÉLINI a défini le salaire comme le produit d'un système de règles et de conventions collectives, de représentations et de pratiques d'acteurs (politiques, syndicaux, économiques, etc.) qui concourent à la construction et à l'animation du « système salarial¹⁸³ » français. Sa discussion représente ainsi une thématique centrale de la négociation collective. Au XX^e siècle, un cadre commun de régulation des rapports sociaux est peu à peu construit par les acteurs afin de réduire les antagonismes existant dans le cadre des relations d'emploi. Un système pluriel de discussion des salaires est construit aux divers échelons des relations professionnelles, qui adapte et complète la législation du travail : établissement (ETS), entreprise, branche, territoire, secteur, interprofessionnel. Les conventions collectives permettent notamment de définir les conditions de travail et d'emploi, dans le cadre de négociations entre représentants des salariés et des employeurs sous l'égide de l'État, principalement au niveau de la branche.

Dans ce tableau, la place de l'industrie aéronautique par rapport aux autres secteurs de la métallurgie apparaît assez spécifique (secteur de haute-technologie, fort sentiment corporatiste, décentralisation industrielle, etc.), ce qui incite ses travailleurs à revendiquer une place particulière. En juin 1936, parmi les mesures que prend le gouvernement de Front populaire à l'issue des Accords de Matignon figure l'extension des conventions collectives, qui préfigure une inflexion importante dans les relations sociales et renforce le rôle de l'État comme arbitre dans la négociation salariale¹⁸⁴, d'autant que l'arrivée de ce gouvernement au pouvoir marque la nationalisation d'une grande partie de l'industrie aéronautique¹⁸⁵. Le 12 juin, près de deux semaines avant la promulgation de la loi (24 juin¹⁸⁶), 14 conventions collectives sont signées dont celle de la métallurgie parisienne¹⁸⁷. Elle constitue une « référence majeure¹⁸⁸ » et consolide l'édifice en construction depuis la fin du XIX^e siècle¹⁸⁹. Signe de la réussite du dispositif, près de 6 000 conventions collectives sont signées de 1936 à 1938, avec des périmètres d'application variables (branche, espace local, entreprise, etc.).

¹⁸¹ J. SAGLIO, « Rémunération », in A. BEVORT and al., *Dictionnaire du travail*, PUF, 2011, p. 663.

¹⁸² A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Armand Colin, 2008.

¹⁸³ M.-P. CHÉLINI, *Histoire des salaires en France des années 1940 aux années 1960 (1944-1967)*, Peter Lang, 2021.

¹⁸⁴ L. MACHU, *Les conventions collectives du Front populaire : construction et pratiques du système français de relations professionnelles*, Thèse de doctorat en histoire, Université Paris 10, 2011.

¹⁸⁵ E. CHADEAU, *L'industrie aéronautique française (1900-1950)*, Fayard, 1987 ; H. CHAPMAN, *L'Aéronautique : Salariés et patrons d'une industrie française (1928-1950)*, PUR, 2011.

¹⁸⁶ C. DIDRY, « La nouvelle jeunesse des conventions collectives : la loi du 24 juin 1936 », in J.-P. LE CROM (dir.), *Deux siècles de droit du travail. L'histoire par les lois*, Éditions de l'Atelier, 1998, p. 130.

¹⁸⁷ Sept autres le lendemain. J. KERGOAT, *La France du Front populaire*, La Découverte, 2006 [1986], p. 125.

¹⁸⁸ A. JOBERT, « Conventions collectives », in A. BEVORT and al., *Dictionnaire du travail*, Op. cit., p. 137 à 144.

¹⁸⁹ O. KOURCHID, R. TREMPÉ, « Cent ans de conventions collectives, Arras, 1891-1991 », *Revue du Nord*, n°8, 1994 ; J. LE GOFF, *Du silence à la parole. Droit du travail, société, État (1830-1985)*, PUR, 2004.

Dans la seconde moitié des années 1930, la question de la place du secteur comme composante de la métallurgie ou comme branche indépendante est brièvement posée.

La « convention collective entre le syndicat des industriels métallurgistes de Toulouse et le syndicat des ouvriers sur métaux et parties similaires de Toulouse¹⁹⁰ » est signée le 13 août 1936. Mais l'aviation locale a entretemps, dans le contexte d'un dur conflit et d'un arbitrage direct du ministère de l'Air, fait l'objet d'un traitement séparé qui se traduit par la signature à Paris et après discussion avec le ministre de l'Air Pierre COT, d'un « Contrat collectif de travail » le 26 juin 1936 prenant pour modèle le « Contrat collectif de l'Aviation » conclu deux jours plus tôt entre la Chambre Syndicale des industries aéronautiques et l'Union syndicale des travailleurs métallurgistes (section Aviation) de la Région parisienne¹⁹¹. Similaire au modèle parisien – sauf pour ce qui concerne les barèmes de salaires (abattement de 22 %) –, le texte encadre les rapports entre les employeurs (DEWOITINE et LATÉCOÈRE) et les délégations ouvrières de la région toulousaine, et définit les conditions salariales et sociales en vigueur dans les usines pour une durée d'un an renouvelable. Un statut national est également reconnu aux travailleurs de l'aéronautique à travers un « contrat collectif national des ouvriers et collaborateurs de l'aéronautique¹⁹² » conclu entre l'Union syndicale des industries aéronautiques (USIA) et la Fédération CGT des métaux en avril 1938. Ce texte ne reste pas longtemps en vigueur puisqu'il est dénoncé en avril 1939 : l'aéronautique rejoint la branche métallurgique, cadre qu'elle ne quitte désormais plus¹⁹³.

À partir du 1^{er} septembre 1939, les conventions collectives sont suspendues en raison de la guerre et jusqu'à la loi du 23 décembre 1946. Elle dispose que de tels textes peuvent être discutés librement, à l'exception des salaires qui restent soumis au contrôle gouvernemental, réduisant de fait la portée du texte. Après la Seconde Guerre mondiale, les entreprises nationalisées ne sont régies par aucun texte de portée générale pour encadrer les conditions d'emploi de leurs personnels, qui n'appartiennent pas à la fonction publique. Deux cas de figure se dégagent : les personnels sous statut (houillères, mines, SNCF, Air France, etc.) et les personnels de droit commun, c'est-à-dire dont les conditions d'emploi sont régies par le régime des conventions collectives. Ils sont situés dans des secteurs concurrentiels à l'image des banques et des assurances, de Renault ou encore des Sociétés nationales de constructions aéronautiques (SNCA).

Notamment implantée à Toulouse, la SNCA du Sud-Est (SNCASE)¹⁹⁴ constitue un cas intéressant pour suivre dans la moyenne durée l'articulation des négociations salariales entreprises aux différentes échelles et en dévoiler les lignes de force. Il s'agit plus spécifiquement de s'intéresser à l'évolution des discussions relatives à la catégorie des « Horaires », c'est-à-dire des salariés ouvriers payés à l'heure. Le cas de la SNCASE éclaire également la position de l'État en tant qu'employeur qui demeure encore peu abordée dans le cas des entreprises relevant du secteur commercial, disposant d'ETS situés dans des régions différentes. Si les directions disposent d'une capacité décisionnelle, elles sont néanmoins soumises à l'autorité du gouvernement et à la politique qu'il souhaite mener. En tant qu'employeur, l'État doit garder la main sur les salaires afin d'améliorer la rentabilité économique, de préserver un équilibre social et financier, et de démontrer que les règles qu'il édicte sont applicables et appliquées. Sous l'effet du développement du trafic aérien et de l'orientation croissante des usines toulousaines vers la conception et la fabrication d'avions commerciaux, le site est traversé par d'importantes évolutions dans la seconde moitié du XX^e

¹⁹⁰ Fédération des Métaux, *Convention collective de travail entre le Syndicat des Industriels métallurgistes de Toulouse et le Syndicat des Ouvriers sur métaux et parties similaires de Toulouse*, 13 août 1936, Toulouse, 4 p.

¹⁹¹ Fédération des Métaux, « Aviation. Contrat collectif de travail », 24 juin 1936, Paris, 4 p.

¹⁹² Fédération des Métaux, *Contrat collectif national des ouvriers et collaborateurs de l'aéronautique*, 1938, Paris, 110 p.

¹⁹³ G. DESSEIGNE, *L'évolution des structures de l'emploi dans l'industrie aérospatiale française*, Cujas, 1967, p. 339.

¹⁹⁴ L'ETS toulousain porte successivement le nom de SNCA du Midi (SNCAM, 1937-1940), de SNCA du Sud-Est (SNCASE, 1941-1956), de Sud-Aviation (1957-1969) et de Société nationale industrielle Aérospatiale (SNIAS, 1970-1999).

siècle. Les logiques présidant au développement du secteur changent peu à peu : d'une logique d'arsenal dans laquelle il s'agit de répondre aux besoins de l'État, le secteur s'oriente à partir des années 1960 et surtout 1970 vers une logique plus commerciale dans laquelle la rentabilité et l'image de marque jouent un rôle grandissant¹⁹⁵.

Cette contribution analyse la construction de la négociation salariale à travers les différents dispositifs mis en place par les acteurs (syndicats, directions, patronat, pouvoirs publics) dans le cadre de leurs relations aux différentes échelles (professionnel, territorial, interne) des relations professionnelles. Quelles sont les trajectoires et les spécificités des discussions relatives à la définition des conditions salariales des travailleurs Horaires dans l'aéronautique dans les trente années qui suivent la Libération ? À partir de documents de l'entreprise, de fonds syndicaux et d'archives de la commission de coordination des salaires, l'objectif est d'approfondir la connaissance des mécanismes et des dynamiques qui sous-tendent la discussion des salaires et des conditions d'emploi dans cette industrie ; de porter une attention particulière sur le rôle joué par l'État-employeur dans la construction des pratiques et dans la définition des périmètres et des espaces laissés à la négociation ; et de comprendre comment il applique les politiques qu'il préconise et/ou ordonne au plan interprofessionnel.

1. Composante de la métallurgie ou branche indépendante ? l'industrie aéronautique dans les années 1950 et 1960

1.1. L'élaboration d'un cadre local de discussion des conditions salariales : la convention collective de la métallurgie de Haute-Garonne

La loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs du travail marque un retour à la libre négociation des salaires. Elle s'impose dans les décennies suivantes comme un « pivot central¹⁹⁶ » des relations sociales et précise que le niveau auquel se jouent les relations professionnelles est celui de la branche d'activité. Cette loi amorce un redémarrage de la contractualisation des rapports sociaux. Entre 1950 et 1956, près de 1 800 conventions et avenants sont paraphés¹⁹⁷, bien que les négociations soient souvent lentes et puissent se révéler conflictuelles, traduisant les difficultés des acteurs à réaliser des compromis acceptés par toutes les parties.

Dans la métallurgie, les discussions sont limitées au cadre régional. Il s'agit notamment de maintenir l'attractivité de l'espace local pour les entreprises, alors qu'adopter un système de rémunération national aurait pour conséquence de renforcer celle de la région parisienne. Mais cette décision pèse sur les relations sociales, en particulier dans les entreprises à établissements multiples situés dans des zones géographiques différentes comme c'est le cas de la SNCASE de Toulouse, amenant une circulation et une répétition des conflits, autrement dit une contagion revendicative permanente et multiscalaire. Les syndicats sont contre le régionalisme car il fait notamment fi des spécificités industrielles de l'aéronautique et du haut degré de qualification que revendiquent ses salariés. Alors qu'elles sont réclamées depuis 1951 par des organisations syndicales désunies, les négociations s'engagent en Haute-Garonne au dernier trimestre de 1953. La chambre syndicale reçoit des délégations

¹⁹⁵ P. MULLER, *Airbus : l'ambition européenne. Logique d'État, logique de marché*, L'Harmattan, 1989.

¹⁹⁶ J. MAGNIADAS, « La loi du 11 février 1950, pivot des relations sociales des années 1950 et au-delà », in É. BRESSOL and al., *La CGT dans les années 1950*, PUR, 2005, p. 71-81.

¹⁹⁷ B. DANZER-KANTOF, V. LEFEBVRE, F. TORRÈS, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du Travail (1906-2006)*, La Documentation française, 2006, p. 145.

CGT, CGT-FO (désormais FO) et CFTC, qui lui remettent leurs projets de conventions collectives. Le 27 juillet 1954, en écho à la signature de la convention collective de la métallurgie de la région parisienne (16 juillet)¹⁹⁸, le compromis départemental est paraphé par la seule CGT¹⁹⁹. Il encadre les procédures de négociation, définit les conditions salariales minimales et octroie une prime de congés de 4 000 anciens francs (AF). Sous la forme de déclarations d'intention, ses annexes fixent les conditions de la poursuite des pourparlers : les avenants (Horaires, Mensuels, questions transverses) doivent être discutés à partir du 15 septembre. Présente à la fois dans les grandes firmes de l'aéronautique et dans les petites sociétés de la métallurgie, la CGT considère que le texte marque des avancées sociales et contribue à une stabilisation des conditions d'emploi dans les secondes. À l'inverse, FO et la CFTC, dont l'implantation est plus limitée dans les petites entreprises, ne signent pas le texte, jugeant notamment qu'il apporte peu aux travailleurs de l'aéronautique. En dehors de la prime, les deux syndicats ne peuvent justifier de gains importants auprès de leurs militants.

Les pourparlers mettent en lumière la dichotomie qui existe dans le secteur métallurgique local entre les entreprises de la mécanique générale, de l'automobile et de la petite métallurgie, et celles, plus grandes, de l'aéronautique (SNCASE, LATÉCOÈRE, BREGUET, etc.). Les secondes sont capables d'offrir à leur personnel de meilleures conditions d'emploi que les premières, sans se placer dans une situation financière difficile. L'aéronautique écrase de tout son poids les négociations, ce qui peut parfois nuire aux intérêts des salariés des autres secteurs et rendre difficile la réalisation de compromis équilibrés. Une partie des acteurs se pose donc la question d'un traitement spécifique réservé à l'aéronautique. FO demande par exemple la négociation d'un avenant aéronautique afin de permettre des ajustements favorables aux travailleurs du secteur, et réclame que la représentation patronale se divise en deux (aéronautique et autres entreprises) pour mener des négociations plus fines, ce qui est refusé. En parallèle, la discussion des avenants se révèle compliquée. Les négociations traînent en longueur, tandis que les non-signataires ne sont pas admis à la table de négociations. Alors qu'une grève pour la hausse des salaires se déroule à la SNCASE, la réunion paritaire du 24 février 1955 est reportée à plusieurs reprises, l'Union des industries métallurgiques et minières (UIMM) souhaitant éviter que des délégations de grévistes puissent faire pression dans le processus de négociation. En juin 1955, aucun avenant n'a encore été formalisé dans un contexte de fortes tensions sociales.

Il faut attendre le 9 juillet 1955 pour que la CGT et le patronat local parviennent à un accord sur l'avenant relatif aux avantages sociaux (primes, congés, etc.) des Horaires, mais qui n'apporte une fois encore que peu aux salariés de l'aéronautique²⁰⁰. En matière de rémunérations directes, les négociations se prolongent. L'augmentation proposée est jugée insuffisante et il est toujours réclamé la signature d'un accord séparé pour les sociétés aéronautiques. Incapables de parvenir à un compromis, les parties prenantes demandent le déclenchement d'une procédure d'arbitrage devant l'Inspection du travail en décembre. Depuis le décret d'Edgar FAURE (mai 1955)²⁰¹, il est possible d'engager une procédure de médiation dans le but de relancer les discussions. Le physicien Léopold ESCANDE, directeur de l'École nationale supérieure d'électrotechnique, d'électronique et d'hydraulique de Toulouse (ENSEEHT), est choisi pour jouer le rôle de médiateur. Le 3 avril 1956, au terme d'une série de consultations, il se déclare défavorable à un accord séparé mais suggère d'augmenter un peu le taux horaire proposé par les employeurs afin qu'il puisse bénéficier à l'aéronautique. L'avenant sur les salaires des Horaires est signé le 17 avril et celui sur les

¹⁹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichIDCC.do?idConvention=KALICONT000005635149>

¹⁹⁹ CGT, *Convention collective des travailleurs de la Métallurgie de la Région Toulousaine*, 27 juillet 1954, Toulouse, 39 p.

²⁰⁰ Syndicat des Métaux, *Schéma du rapport pour le congrès de la métallurgie toulousaine les 20 et 21 octobre 1956*, 9 octobre 1956, Toulouse, p. 3.

²⁰¹ « Décret n°55-478 du 5 mai 1955 tendant à favoriser la conclusion des conventions collectives et des accords en matière de salaires », *JORF*, 6 mai 1955, p. 4 493.

salaires des Mensuels le 9 mai 1956²⁰². S'il octroie des avantages substantiels en matière de salaires pour les petites entreprises, la hausse est moins prononcée pour l'aéronautique. Un cadre départemental est désormais en place et rediscuté à intervalles réguliers²⁰³. Obtenir l'ouverture de discussions reconnaissant la place spécifique des travailleurs de l'aéronautique semble donc une fois encore nécessaire, le canevas local apparaissant trop contraignant pour améliorer leur situation.

1.2. Obtenir une convention collective aéronautique nationale indépendante de la métallurgie

À partir de la seconde moitié des années 1950, les syndicats revendiquent l'élaboration d'une convention collective aéronautique nationale (CCA). Dès la signature de la convention collective locale en 1954, FO soulignait l'importance de négocier non seulement un avenant aéronautique local, mais également une CCA nationale, susceptible d'assurer une meilleure prise en compte du haut-degré de qualification des travailleurs du secteur dans tout le pays²⁰⁴. Dans les années suivantes, le syndicat fait de cette revendication un axe majeur de son action. Sa fédération nationale confie à Raymond PAMBRUN²⁰⁵, militant emblématique de la SNCASE de Toulouse, le soin de coordonner la mise au point d'un projet. En juin 1956, lors de sa Conférence nationale bisannuelle de l'aéronautique tenue à Toulouse, FO rappelle que son projet de CCA permettrait de corriger « des anomalies et des abus qui ne devraient plus exister depuis longtemps²⁰⁶ », allusion à la manière différenciée dont sont traités les salariés en fonction de leur statut, de leur entreprise et/ou de leur zone géographique. Elle souhaite obtenir une unification des conditions salariales à l'échelle nationale, ce qui passe par la fin du régionalisme des salaires et par une standardisation des avantages sociaux. Dans les années suivantes, FO est à la manœuvre pour obtenir une telle convention²⁰⁷.

Le 23 mars 1957, à l'issue d'une réunion nationale de ses syndicats, la fédération FO envoie une lettre à l'USIA demandant à nouveau l'ouverture de négociations²⁰⁸. Alors qu'aucune réponse ne lui parvient, elle organise une journée d'action nationale le 25 avril, rejointe par la CGT et la CFTC. Des débrayages allant d'une à 24 heures sont constatés dans les diverses entreprises de l'aéronautique (Sud-Aviation, Nord-Aviation, FOUGA, VOISIN, HISPANO, BREGUET, etc.)²⁰⁹. Malgré une forte mobilisation, ils ne suffisent pas à déclencher l'ouverture de discussions. Le 29 février 1960, après plusieurs rencontres intersyndicales, les fédérations CGT, FO, CFTC et CGC demandent à nouveau le lancement de négociations. Si les initiatives sont nombreuses dans la période, l'opposition patronale à une telle codification nationale des conditions sociales du personnel ne permet pas d'obtenir gain de cause²¹⁰. La stratégie syndicale semble mise en échec.

En 1965, la CGT, dont les demandes sont un peu différentes, réaffirme également sa volonté de voir négocié un avenant aéronautique local qu'elle juge être plus en capacité d'obtenir :

²⁰² Syndicat des Métaux, *Schéma du rapport pour le congrès de la métallurgie toulousaine les 20 et 21 octobre 1956*, Op. cit.

²⁰³ Le 23 mai 1958 par exemple, la CGT signe seule les avenants Horaires et Mensuels.

²⁰⁴ V^e secteur de Police de l'Air, *Note de renseignements*, n° 343, 27 juillet 1954, Toulouse, 1 p.

²⁰⁵ Notice dans le MAITRON <https://maitron.fr/spip.php?article139709>

²⁰⁶ FO, *Après la Conférence nationale de l'aéronautique*, Branche aéronautique, 29 juin 1956, Toulouse.

²⁰⁷ « Conférence nationale FO de l'aéronautique », *La Métallurgie syndicaliste*, n° 60, février 1959, Paris, p. 7 et 8.

²⁰⁸ CGT, *Pour nos conventions collectives*, 24 avril 1957, Toulouse ; « La conférence nationale FO a demandé notamment... », *La Dépêche du Midi*, 28 mai 1962.

²⁰⁹ CGT, FO, CFTC, *Journée revendicative dans toutes les entreprises aéronautiques*, 25 avril 1957, Toulouse.

²¹⁰ Sauf celles accordant un statut national aux ingénieurs et aux cadres en 1960. G. DESSEIGNE, *L'évolution des structures de l'emploi dans l'industrie aérospatiale française*, Op. cit., p. 340.

« La CGT est persuadée que, dans notre région qui est typiquement aéronautique, et où notre industrie emploie 10 000 travailleurs, entre Sud-Aviation, BREGUET, POTEZ et LATÉCOÈRE, un avenant aéronautique à la [CCM] toulousaine serait un complément indispensable. Notre branche d'industrie est trop importante dans la région pour ne pas avoir son propre avenant²¹¹ ».

Lors d'une rencontre syndicale, FO fait part de son opposition à cette revendication, parce qu'elle pourrait contrarier l'obtention d'une CCA et renforcer le régionalisme des salaires. Selon le syndicat, il est nécessaire de privilégier une convention nationale ayant ses relais sous la forme d'accords nationaux d'entreprises. La CFDT, qui souhaite l'unité d'action syndicale pour de meilleures conditions d'emploi et dit n'être opposée à aucune des deux revendications, se joint cependant à la CGT, estimant qu'« obtenir un avenant aéronautique à [la] convention régionale serait un pas de franchi pour un avenant aéronautique national²¹² ». Selon elle, il semble nécessaire d'articuler les niveaux d'action – local et national – et l'articulation entre le national et le régional, mais également d'unir les Horaires et les Mensuels afin d'accroître la pression. Tout au long de la période, les discussions sont compliquées par l'existence d'une instance jouant un rôle indirect dans les négociations.

2. L'action de l'État en matière de salaires dans les sociétés nationales : entre contrôle de la politique salariale et hausse de la conflictualité sociale

2.1. Le contrôle de la commission interministérielle des salaires dans l'aéronautique

Si les SNCA dépendent des négociations menées dans le cadre départemental, elles sont également soumises aux décisions de l'État-employeur. Après la signature du texte du 11 février 1950, le Président du Conseil, Georges BIDAULT, organise une réunion de cadrage avec les directeurs des entreprises publiques afin de leur faire part de la politique du gouvernement en matière de salaires²¹³. Il souhaite notamment limiter les concessions salariales afin d'éviter une inflation trop importante et des répercussions aux différentes échelles. L'État prévoit de ne pas compenser les hausses de masses salariales et de ne pas tolérer l'augmentation des prix de vente qui pourrait en découler. Dans ses sociétés, vitrines de son action en tant qu'employeur et législateur, il souhaite éviter les dérives budgétaires et en réduire les effets²¹⁴. Selon le président du Conseil, dans les entreprises nationales relevant du droit commercial, les dirigeants doivent inscrire leurs politiques salariales dans le cadre local par le biais des conventions collectives. Par ailleurs, le ministre de tutelle de l'entreprise concernée doit exercer une forme de contrôle sur la prise de décision, tandis qu'il revient au secrétaire d'État aux Affaires économiques d'assurer la coordination d'ensemble dans le but de limiter des écarts salariaux qui pourraient entretenir une contagion revendicative. Une commission de coordination des salaires est créée, qui se réunit pour la première fois le 14 avril 1950²¹⁵. Elle traite des questions de salaires par entreprise et par ETS. Autrement dit, elle a une dimension transverse (secteur public), verticale (entreprise) et horizontale (espace géographique).

²¹¹ CGT, *À propos de l'avenant aéronautique*, 22 juin 1965, Toulouse.

²¹² CFDT, *Objectifs CFDT 1965-1966*, n 429, Sud-Aviation, 7 octobre 1965, Toulouse.

²¹³ G. BIDAULT, « Monsieur le Ministre », Présidence du Conseil, n°351/CD, 27 février 1950, p. 1.

²¹⁴ A. BEVORT, A. JOBERT, *Sociologie du travail : Les relations professionnelles*, Armand Colin, 2008.

²¹⁵ Groupe central, *Note d'information pour le Ministre sur les travaux de la commission de coordination en matière de salaires depuis sa création*, Direction de l'organisation économique et du contrôle des entreprises publiques, Sans date [1951], 34 p.

Alors que le rôle de cette instance tend à prendre de l'ampleur dans un contexte de plus grande rigueur budgétaire, son action est encadrée par le décret du 9 août 1953, publié durant les grèves du secteur public²¹⁶. Désormais, avant de prendre une décision en matière de salaires, les directions doivent en référer à leur ministre de tutelle, qui transmet les projets pour « avis²¹⁷ » à la commission composée de représentants ministériels et des pouvoirs publics²¹⁸. Si le texte évolue à plusieurs reprises dans les années suivantes, les objectifs recherchés sont les mêmes :

- « - Permettre aux pouvoirs publics de connaître de façon précise les mesures prises en matière de salaires dans les [ETS] et entreprises soumis au contrôle de l'État ;
- Conseiller les entreprises (du moins celles dont les rémunérations des personnels sont du domaine des conventions collectives et des accords de salaires) dans une matière particulièrement délicate ;
- Coordonner les mesures envisagées en faveur des personnels des diverses entreprises ;
- Orienter l'action des entreprises conformément à la politique économique et sociale poursuivie par le gouvernement²¹⁹ ».

Le 22 juin 1960, un décret élargit ses compétences et la renomme Commission interministérielle des salaires (CIS)²²⁰. Les PDG des sociétés nationales ne sont plus autorisés à prendre des mesures en matière salariale, notamment car les pouvoirs publics souhaitent limiter l'inflation par les coûts. La consultation de la CIS par les directions d'entreprises est rendue obligatoire et le ministre de tutelle rend un avis ayant valeur de décision. L'objectif est de contrôler plus fermement l'action des directions car des dérives budgétaires et salariales ont pu être observées durant les années précédentes, notamment dans l'aéronautique et à la SNCASE puis Sud-Aviation. Autant dire que l'éloignement de cette institution des territoires et des acteurs pèse sur le déroulement des relations sociales. Preuve de l'impact de la mesure et du dirigisme de l'État en matière de rémunérations, en 1962, dans sa lettre de démission²²¹, le PDG de Sud-Aviation, Georges HÉREIL, en poste depuis septembre 1946, souligne notamment :

« Qu'il me soit permis à l'occasion de mon départ de renouveler le vœu que j'ai maintes fois exprimé : il est souhaitable que le Président d'une société comme Sud-Aviation dispose, en matière de fixation des rémunérations de son personnel, d'une liberté de décision dont il est totalement privé, aux termes du décret n 60-582 du 22 juin 1960²²² ».

Il sous-entend que la rigidité de la CIS contribue à une déstabilisation de l'entreprise par une répétition des points de conflit et une multiplication des grèves. L'absence de marge de manœuvre grippe les rapports sociaux et pénalise le développement industriel, financier et

²¹⁶ M. PIGENET, « Les grèves d'août 1953 », in M. PIGENET, D. TARTAKOWSKY (dir.), *Histoire des mouvements sociaux en France de 1814 à nos jours*, La Découverte, 2012, p. 438 à 445.

²¹⁷ « Décret n°53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social », *JORF*, 10 août 1953, p. 7051.

²¹⁸ Voir sa composition dans le décret interministériel du 12 mai 1954.

²¹⁹ Service du Marché intérieur, *Note concernant la commission interministérielle des salaires*, Sous-direction des Affaires sociales et des Prestations de services, Bureau D-4, 1967, p. 4.

²²⁰ « Décret n°60-582 du 22 juin 1960 modifiant l'article 6 du décret n° 53-707 du 9 août 1953 modifié relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et sur les organismes ayant un objet d'ordre économique ou social », *JORF*, 23 juin 1960, p. 5598.

²²¹ La démission de M. HEREIL est motivée par d'autres raisons, en particulier les contours industriels donnés au programme Concorde.

²²² Cité dans G. DESSEIGNE, *L'évolution des structures de l'emploi dans l'industrie aérospatiale française*, *Op. cit.*, p. 340.

commercial. Elle peut aussi avoir des effets pervers sur l'emploi, les travailleurs pouvant se voir offrir de conditions salariales plus favorables ailleurs, sans que la firme n'ait d'argument à opposer pour les retenir. Afin de fidéliser une main-d'œuvre hautement qualifiée, une entreprise aéronautique implantée en province doit en effet être en mesure de proposer des conditions salariales susceptibles de limiter le départ des travailleurs vers d'autres bassins d'emplois, secteur et/ou entreprise, et d'en attirer de nouveaux. Mais elle se doit aussi de rester dans les normes régionales afin d'éviter des déséquilibres trop importants dans le marché de l'emploi local.

Par ailleurs, l'absence de représentants syndicaux dans la CIS peut contribuer à renforcer les tensions sociales. Les organisations syndicales se trouvent placés dans une situation où les directions ne constituent pas des interlocutrices, ce qui limite leur pouvoir de se faire entendre sans recourir à des moyens conflictuels. Cette situation maintient les entreprises dans un état de « grève froide²²³ » permanent qui pèse durablement sur les relations professionnelles. Les années 1960 marquent une recrudescence de l'intensité conflictuelle dans les usines toulousaines.

2.2. Une conflictualité principalement centrée sur les salaires dans les années 1960 dans les usines de Toulouse

Les grèves qui se déroulent tout au long de la décennie au sein de l'ETS se jouent à des échelles d'action différentes mais ont pour point commun de concerner les salaires²²⁴. Une contagion permanente se développe entre ETS, entreprises, espace local et national, secteur, etc., qui est d'ailleurs soulignée par la Direction générale des prix et des enquêtes économiques en 1960, dans sa description du fonctionnement de la commission des salaires. Elle juge indispensable que les directions respectent l'article 6 du décret :

« [I] ne faut pas perdre de vue que les avantages consentis à une entreprise [publique ou privée] en matière de salaires sont très rapidement revendiqués par d'autres [ETS] ou exploitations, soit du fait de leur appartenance à un même secteur d'activité ou de l'application à leurs personnels de même dispositions statutaires de base, soit encore en raison d'une assimilation réclamée traditionnellement ou admise par les pouvoirs publics²²⁵ ».

Alors qu'une nouvelle fusion est intervenue en 1957 conduisant à la création de Sud-Aviation, le regain conflictuel semble aussi accompagner les premiers succès enregistrés par le programme Caravelle, dont les salariés espèrent bénéficier des retombées. La CGT et la CFTC constatent qu'aucun mouvement social majeur n'a eu lieu depuis février 1957, entraînant une diminution du pouvoir d'achat de l'ordre de 12 %. En effet, alors que l'inflation avait fortement diminuée à partir de 1952, elle atteint 15,1 % en 1958 et 6,2 % en 1959 contre 3 % en 1957²²⁶. À plusieurs reprises durant l'année, les syndicats se heurtent à un refus de la direction de prendre en considération leurs doléances. Le 12 mai 1959, lors d'une consultation, 4 000 salariés se prononcent pour une hausse de 20 AF de l'heure pour les Horaires et de 12 % pour les Mensuels et pour la parité des salaires avec les autres ETS de Sud-Aviation. Le régionalisme des salaires entretient des tensions importantes et une contagion revendicative, les travailleurs mobilisés sur un même projet étant soumis à des conditions d'emploi différentes en fonction de leur ETS ou de leur entreprise de rattachement.

²²³ C. MOREL, *La grève froide. Stratégies syndicales et pouvoir patronal*, Octarès éditions, 1994.

²²⁴ C. JUILLIET, *Bâtir les relations professionnelles sous l'égide de l'État. Conflits et consensus socio-économiques dans un établissement de constructions aéronautiques français (1943-1978)*, Thèse de doctorat en histoire, UT2J, Toulouse, 2018.

²²⁵ Direction générale des prix et des enquêtes économiques, *Note*, Service des affaires sociales, sans date [1960], p. 4.

²²⁶ <https://france-inflation.com/inflation-depuis-1901.php>

Alors que la CGT et la CFTC souhaitent appeler à la grève, FO préfère d'abord épuiser les recours. Lors du CCE du 6 mai 1959, elle demande l'ouverture de négociations sur une harmonisation des salaires et des avantages sociaux au sein de l'entreprise²²⁷. En parallèle, à partir du 20 mai, la CGT et la CFTC organisent une série de débrayages – d'autres niveaux d'action sont mobilisés – et appellent les salariés de Sud-Aviation Toulouse à cesser les heures supplémentaires²²⁸. Le caractère impératif du respect des délais dans la livraison des appareils leur permet de bénéficier d'un moyen de pression important, alors que Toulouse s'est imposé comme le site de coordination et d'assemblage du programme Caravelle²²⁹. Mais, il est difficile pour les syndicats d'espérer peser quand ils sont divisés sur les formes à donner à leur action et/ou lorsque la direction a pour consigne de limiter les concessions. Preuve que la question cristallise les mécontentements bien au-delà de l'ETS et de l'entreprise, une journée nationale de grève CGT et CFTC – parfois rejointes par des sections FO – est organisée le 12 juin 1959, jour de l'ouverture du XXIII^e Salon international de l'aéronautique du Bourget²³⁰.

Lors de la réunion du CCE du 19 juin 1959, durant laquelle devaient être évoquées les questions de salaires, le PDG M. HÉREIL est malade et l'essentiel de la discussion est reporté²³¹. Si une prime de programme et une prime exceptionnelle pour la sortie des premières Caravelle sont obtenues, la question d'augmentations pérennes et d'une harmonisation restent posées. Elles sont repoussées lors du CCE du 20 octobre 1959, bien que la direction accepte de réaliser une étude des rémunérations par région²³². Un responsable de la DG doit rencontrer les représentants syndicaux de chaque ETS puis réaliser un document de synthèse²³³.

Début mars 1960, la DG explique à la CIS quelle est sa politique en matière de rémunérations. Il s'agit de se situer dans la moyenne des entreprises locales :

« Elle s'est attachée [...] depuis plusieurs années, à suivre une politique régionaliste en matière de salaires, en traitant son personnel conformément aux pratiques de la métallurgie locale. [...] [E]lle a toujours eu le souci de ne pas se placer en « flèche » par rapport aux entreprises voisines ou similaires du secteur privé. Les salaires alloués dans ses [ETS] se situent, tout au plus, dans la bonne moyenne de ceux en vigueur dans la métallurgie locale. Dans le cadre de cette politique, les modalités sont différentes selon les régions et les [ETS] en fonction des usages locaux et des problèmes particuliers qui ont pu se poser à l'entreprise²³⁴ ».

Elle juge aussi que pour assurer l'efficacité du régionalisme des salaires, il est nécessaire d'articuler plusieurs politiques complémentaires, qui contribuent en fait à limiter la possibilité d'une unification nationale des rémunérations. Il lui apparaît nécessaire :

a) de suivre correctement et loyalement les fluctuations régionales,

²²⁷ FO, *Au [CCE] du 12 mai. Notre action pour les avantages sociaux et les salaires*, 9 mai 1959, Toulouse.

²²⁸ Des journées d'action de la métallurgie aéronautique locale (21 mai, 27 mai, etc.) et des conflits d'envergure locale (BREGUET, LATÉCOÈRE, etc.) scandent également la période.

²²⁹ G. JALABERT, J.-M. ZULIANI, *Toulouse : l'avion et la ville*, Privat, Toulouse, 2009.

²³⁰ « Le mécontentement dans la métallurgie », *Le Monde*, 15 juin 1959.

²³¹ CCE, *Réunion du CCE du 19 juin 1959, motion*, Sans date, Paris.

²³² FO, *Informations FO*, 24 octobre 1959, Toulouse.

²³³ Il n'a pas pu être consulté par l'auteur.

²³⁴ M. CECCALDI, *Rémunération du personnel [de Sud-Aviation]*, Ministère des Finances et des Affaires économiques, Direction générale des prix et des enquêtes économiques, AS5, 10 mars 1960, p. 2.

- b) de réaliser une information permanente sur les niveaux de salaires pratiqués dans les autres industries métallurgiques,
- c) d'éviter d'être amenés à des accords d'entreprise sur le plan national,
- d) de ramener les discussions de salaires avec les organisations représentatives des travailleurs au niveau de chaque usine²³⁵ ».

Dans le but de solidifier ses revendications internes à l'ETS, la CGT dévoile un mémorandum en mars 1960²³⁶. Selon elle, le coût de la vie se serait accru en moyenne de 32 % entre mars 1957 et mars 1960, mais les salaires des Horaires n'auraient augmenté que de 20,4 % et les appointements des Mensuels de 17,12 %, soit un décalage de 12 à 15 % et une baisse importante de pouvoir d'achat²³⁷. Au terme d'un argumentaire qu'elle juge incontestable, elle demande une hausse de 22 AF de l'heure pour les Horaires et de 15 % minimum pour les Mensuels. La CGT appelle les travailleurs à se saisir du document, tandis que des mouvements partiels, disparates et encore peu coordonnés, affectent divers ETS (Marignane, Cannes, La Courneuve, etc.). Dans le cas toulousain, FO décide cette fois de s'engager dans le conflit, dénonçant l'intransigeance de la direction et souhaitant que les questions de salaires soient réellement abordées lors du CCE du 5 avril 1960²³⁸.

Lors de cette rencontre, M. HÉREIL indique ne pas être en mesure de satisfaire les doléances en raison d'une situation financière encore compliquée d'une part²³⁹, et du fait que la commission de coordination doit donner son aval avant toute mesure d'augmentation collective des salaires d'autre part. L'entreprise est subordonnée à son avis, même si le décret du 22 juin 1960 n'a pas encore été publié :

« Parce que l'État est notre client dans le domaine militaire, parce qu'il est propriétaire du capital de notre [SNCA], enfin parce qu'en donnant sa garantie à nos crédits, il nous permet de nous procurer l'argent nécessaire à notre fonctionnement et à la réalisation de nos programmes de production civile. Pour ces raisons, nous devons respecter ses directives. Or, les autorités viennent d'appeler mon attention sur la nécessité où je me trouve d'obtenir leur accord avant toute mesure collective ayant pour effet une augmentation des rémunérations du personnel²⁴⁰ ».

Les élus au CCE votent à l'unanimité une résolution déclarant irrecevables les arguments du PDG et rappelant les revendications : hausse des salaires réels, harmonisation des conditions salariales, etc.²⁴¹. Un conflit majeur s'engage à l'échelle de la société. Sans entrer dans les détails de son déroulement, il marque notamment la construction de liens plus forts entre les syndicats des diverses usines, encore peu habitués à se coordonner. Un Comité de liaison intersyndical (CLI) est ainsi créé le 5 mai qui a pour but de peser sur les négociations, d'activer des réseaux politiques et de proposer des journées communes de mobilisation²⁴². Lors d'une conférence de presse le même jour, un nouveau mémorandum revendiquant l'harmonisation des salaires et des avantages sociaux dans l'entreprise est publié²⁴³. Au plan national, la perte de pouvoir d'achat des salariés atteindrait 12 % environ. Le conflit se déploie jusqu'au 11 juin 1960, puis de la mi-février à la fin juin 1961. Il est

²³⁵ Sud-Aviation, *Observations générales*, DSJ, PG/JG, n° 13.802, 22 décembre 1961, Paris.

²³⁶ CGT, *Mémorandum sur le problème des salaires*, 21 mars 1960, Toulouse.

²³⁷ Comme pour enfoncer le clou, elle affirme aussi constater un déficit de pouvoir d'achat atteignant 48 % entre 1938 et 1960, malgré un net accroissement de la productivité du travail.

²³⁸ CGT, FO, CFTC, *Au personnel de Sud-Aviation Toulouse*, 1^{er} avril 1960, Toulouse.

²³⁹ Le déficit atteint selon lui sept milliards d'AF en 1959 et devrait atteindre trois milliards d'AF en 1960.

²⁴⁰ CCE, *Déclaration du PDG HÉREIL*, 5 avril 1960, Paris.

²⁴¹ CCE, *Résolution adoptée le 5 avril à Paris par le CCE de Sud-Aviation*, 5 avril 1960, Paris.

²⁴² CCE, *Réunion du 5 mai 1960 à Paris*, 5 mai 1960, Paris.

²⁴³ CCE, *Le problème des salaires à Sud-Aviation*, Sud-Aviation, 5 mai 1960, Paris.

entrecoupé d'une tentative de conciliation qui se traduit notamment par la création d'une commission d'étude du coût de la vie et du pouvoir d'achat, et d'une commission sur l'harmonisation des avantages sociaux²⁴⁴. L'intervalle entre les deux épisodes marque le retour à une phase de négociation plus apaisée, mais l'issue des discussions est compliquée par le contrôle de la CIS qui intervient en dernier ressort.

Si la grève ne permet pas d'obtenir une harmonisation nationale, elle entraîne une évolution du mode de calcul régional des salaires et une hausse des rémunérations, acceptée par la commission des salaires dans un contexte où la stabilité et de la crédibilité industrielle et commerciale de Sud-Aviation est en jeu²⁴⁵. Lors d'un exposé à la CIS le 28 février 1961, le représentant de la DG souligne que « le fonctionnement de l'usine de Toulouse est primordial pour la marche générale de la Société²⁴⁶ », sous-entendu qu'il est nécessaire de s'assurer du bon fonctionnement du site afin de pouvoir sortir en temps et en heure les Caravelle prévues. Après avoir été reportée une première fois en septembre, la réunion d'application des nouvelles modalités du régionalisme, promise depuis la fin du premier semestre 1960, se tient le 2 octobre 1961²⁴⁷. Selon le directeur des Affaires sociales, M. HÉREIL aurait fait accepter à la CIS l'idée d'une évolution du périmètre du complexe régional : les usines toulousaines seraient désormais considérées dans une moyenne à composer à partir des grandes entreprises aéronautiques et métallurgiques dans le cadre d'un régionalisme élargi à un grand Sud-Ouest²⁴⁸. Il s'agit là semble-t-il d'un compromis entre le ministre des Finances, Valéry GISCARD d'ESTAING, et Georges HÉREIL, homologué par la CIS. Le système semble tout de même avoir quelques défauts : les différents complexes sont hétérogènes, la structure et la nature des entreprises n'est pas la même, les modalités de composition des salaires et la capacité à obtenir des estimations précises dans les différentes entreprises ne facilite pas les possibilités de calcul et de comparaison²⁴⁹.

Le 1^{er} février 1963, le Conseil d'État annule le décret du 22 juin 1960 pour vice de forme, ce qui marque le retour à la situation antérieure. Au cours du premier semestre, d'importants mouvements pour les salaires se développent dans différents secteurs (EDF, mines, etc.). L'aéronautique et les usines toulousaines ne sont pas épargnées. Partie d'un mouvement partiel des dessinateurs du BE (Mensuels) en février, une grève se propage en avril aux Horaires et s'étend jusqu'à juillet, essaimant également dans d'autres entreprises locales. La CGT publie un nouveau mémorandum le 19 mars, pour la période mars 1957-janvier 1963²⁵⁰. Elle se positionne notamment pour une hausse de 0,30 NF de l'heure pour tous les salariés. La diffusion du texte marque une étape importante dans la relance de l'action revendicative. Le mouvement des Horaires est très tendu (monômes dans les usines, envahissement de lieux publics, etc.) et la mémoire l'a retenu sous le nom de « Tam-tam de la colère²⁵¹ ». Le 21 juin, l'impasse est totale²⁵². Du 29 juin au 4 juillet, l'usine est occupée par les forces de l'ordre, pour la première fois depuis la fin 1947. Alors qu'aucun compromis n'est en passe d'être trouvé, une médiation est arbitrée par l'inspection du travail, et un accord

²⁴⁴ CLI, *Résolution*, 15 juin 1960, Paris.

²⁴⁵ M. MATHEY, *Rémunération du personnel de la société Sud-Aviation*, Ministère des Finances et des Affaires économiques, Direction générale des prix et des enquêtes économiques, AS5, 28 février 1961.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ CGT, FO, CFTC, *Compte rendu de la réunion dite de la « table ronde » entre représentants de la DG et des syndicats*, 3 octobre 1961, Toulouse.

²⁴⁸ Toulouse (BREGUET et LATÉCOËRE), Nantes (Sud-Aviation, BRISSONNEAU, SMGO, Batignolles, Chantiers de la Loire), Rochefort (Sud-Aviation) et Bordeaux (Dassault, SFERMA, CIMT, Motobloc, Forges et chantiers de la Gironde, Forges et aciéries du Sud-Ouest).

²⁴⁹ Sud-Aviation, *Note sur la politique de salaires pratiquée à Sud-Aviation*, 22 février 1967, Paris, p. 1.

²⁵⁰ CGT, *Mémorandum sur le problème des salaires à l'usine Sud-Aviation Toulouse*, 19 mars 1963, Toulouse.

²⁵¹ Au signal, les ouvriers tapent en rythme sur des morceaux de tôle, obligeant le personnel des bureaux à quitter leur poste en raison du bruit. Voir notamment IDHS CGT 31, *Le Tam-tam de la colère*, Toulouse : IDHS CGT, 1993.

²⁵² « 90 % des ouvriers de Sud-Aviation rejettent les propositions de la direction », *Le Monde*, 24 juin 1963.

trouvé le 4 juillet, lors d'une réunion tenue en présence du PDG²⁵³. S'inscrivant principalement dans le cadre de l'ETS, le conflit permet des avancées en matière de salaire pour les différentes catégories de personnel.

La récurrence des pics de conflictualité grippe la machine industrielle et désorganise les usines. En octobre 1963, constatant que le climat social est très dégradé, le gouvernement charge Jean TOUTÉE d'analyser les raisons du malaise qui affecte les sociétés nationalisées et de définir une procédure pour améliorer la négociation collective. Deux pistes principales sont évoquées dans les propositions qu'il remet en décembre²⁵⁴. D'abord, l'élaboration d'une procédure permettant de mesurer l'évolution des rémunérations annuellement. Ensuite, la réalisation d'études sur les masses salariales des sociétés, afin de mieux connaître leurs spécificités et leurs besoins²⁵⁵. Le rapporteur propose par ailleurs, que les transformations auxquelles aboutiraient de telles études soient matérialisées et reconnues par le biais de contrats, moyen qui pourrait limiter les grèves et de donner plus de place à la discussion. La politique de l'État-employeur évolue.

Mais la situation n'en est pas pour autant stabilisée et les mécontentements continuent de s'amplifier dans les années suivantes en raison d'un contexte socio-économique qui tend à se dégrader. Le régionalisme des salaires, même élargi, constitue toujours un point de crispation majeur, par exemple lors des conflits de 1965 (entreprise), de 1967 (métallurgie locale) ou de mai-juin 1968 (interprofessionnel) qui se jouent à des échelles d'action différentes. À partir de 1965, la CIS autorise la DG à augmenter les salaires de 3 % par an quelle que soit l'évolution du complexe, dans le but de tenter de fluidifier le dialogue social dans l'entreprise²⁵⁶.

3. Une contractualisation réussie des relations sociales dans l'entreprise

3.1. La négociation compliquée d'un accord d'entreprise

Durant les années 1950, un mouvement de contractualisation des relations sociales prend corps dans les grandes entreprises françaises, dont la signature de l'accord de RENAULT (15 septembre 1955) constitue la manifestation la plus emblématique²⁵⁷. Dans l'aéronautique, des compromis sont trouvés à la SNECMA (28 décembre 1955) ou à DASSAULT (9 mars 1956), etc.²⁵⁸ À la SNCASE, en parallèle de son action pour la CCA, FO demande dès janvier 1956 l'ouverture de négociations pour un accord d'entreprise²⁵⁹, requête qu'elle renouvelle sans succès dans les années suivantes. Les différences qui demeurent entre les ETS de la société nationale motivent le syndicat à revendiquer une unification des conditions d'emploi et donc la fin du régionalisme. La CGT et la CFTC sont sensibles à un tel projet même si elles peuvent hésiter – la CGT en particulier – à s'enserrer dans un canevas de discussion jugé trop contraint. Dix ans après les premières sollicitations, en mars 1966, FO dépose un projet s'inscrivant à la fois dans le cadre du compromis réalisé avec l'UIMM pour favoriser une relance de la négociation collective, et dans le prolongement

²⁵³ Une augmentation en plusieurs temps est notamment accordée : 2 % au 1^{er} juin, 1 % minimum au 1^{er} juillet, de 2 % au 1^{er} septembre. Communiqué cité dans « Un accord est intervenu entre la direction et le personnel », *Le Monde*, 5 juillet 1963.

²⁵⁴ J. TOUTÉE, *Mission sur l'amélioration des procédures de discussion des salaires dans le secteur public*, La Documentation française, 1964.

²⁵⁵ J. R., « Le rendez-vous social de la rentrée », *Le Monde*, 18 juillet 1964.

²⁵⁶ Sud-Aviation, *Note sur la politique de salaires pratiquée à Sud-Aviation*, 22 février 1967, Paris, p. 1.

²⁵⁷ Il n'est signé que le 21 septembre 1957 par la CGT, opposée aux clauses restrictives de son préambule. M. PIGENET, É. BRÉSSOL, M. DREYFUS, J. HEDDE, « Introduction : ressources et contraintes. Regards croisés sur la CGT des années 1950 », in M. PIGENET, É. BRESSOL, M. DREYFUS, J. HEDDE, *La CGT dans les années 1950*, PUR, 2005, p. 13 à 31.

²⁵⁸ G. DESSEIGNE, *L'évolution des structures de l'emploi dans l'industrie aérospatiale française*, *Op. cit.*, p. 340.

²⁵⁹ FO, *Le personnel de la SNCASE veut un accord d'établissement*, 28 janvier 1956, Toulouse.

du rapport TOUTÉE. Les négociations s'engagent en 1967, dans le contexte d'une grève CGT et CFDT pour les salaires dans la métallurgie et l'aéronautique locales. À Sud-Aviation, les syndicats parviennent à s'accorder sur un projet (alignement des salaires sur la région parisienne, mensualisation, réduction du temps de travail, etc.) qui est remis à la DG le 12 avril 1967²⁶⁰.

Mais les discussions sont compliquées, la direction conditionnant sa signature à l'approbation de clauses administratives rejetées par les syndicats. Les acteurs parviennent néanmoins à un compromis le 7 juillet 1967²⁶¹. Des discussions doivent s'engager en septembre pour le compléter, en particulier en matière de salaires. Alors qu'elles patinent dans les mois suivants, le 5 janvier 1968, la direction décide de reconduire unilatéralement le texte²⁶². Après mai-juin 1968, la relance des négociations n'aboutit pas et début 1969, le PDG reconduit le texte, les syndicats constatant l'échec des négociations. Dans le contexte de la fusion de Sud-Aviation, Nord-Aviation et de la Sereb (1^{er} janvier 1970), de nouvelles négociations s'engagent pour parvenir à un texte permettant d'unifier les conditions d'emploi des salariés, très diverses, des 19 ETS constitutifs de la Société nationale industrielle Aérospatiale (SNIAS) – seule la CGT est présente dans tous les ETS. L'insertion toujours plus importante de l'entreprise dans des processus industriels transnationaux (Concorde, Airbus, etc.) nécessite de repenser les conditions d'emploi du personnel afin d'éviter une répétition des conflits préjudiciable à la société. Elles s'inscrivent également dans le concept de « Nouvelle société » proposé par le Premier ministre Jacques CHABAN-DELMAS, dont le PDG de la SNIAS, Henri ZIEGLER, est depuis longtemps un proche. Les discussions s'engagent au premier semestre de 1970 entre la direction et des syndicats unis autour d'une plateforme commune, et alors que des mouvements sporadiques affectent l'entreprise²⁶³. Plusieurs réunions, parfois houleuses, sont organisées sur les points du projet : rémunérations, harmonisation des avantages sociaux, etc. Début juillet, aucun compromis n'a encore été trouvé²⁶⁴. Les rencontres qui se tiennent en septembre et en octobre sont tendues, tandis que les arrêts de travail désorganisent l'entreprise de manière croissante.

Le 21 octobre 1970, la direction, FO, la CGC et la CFTC signent un accord relatif aux « personnels ouvrier, mensualisé et mensuel non-cadre²⁶⁵ ». Le texte de 33 articles encadre les grandes thématiques de la vie sociale (négociations, salaires, avantages, temps de travail, etc.). Il met un terme à la politique d'autonomie des ETS en matière sociale pour centraliser les pratiques et les unifier. L'article 9 garantit une hausse minimale de 2 % des salaires au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet au personnel. Une clause de sauvegarde du pouvoir d'achat prévoit un rappel annuel effectué sur l'année précédente (novembre à novembre) calculé en fonction de l'indice national des 295 articles. Il garantit une hausse du pouvoir d'achat tout au long des années 1970 (tableau 1). La mise à jour du texte, annuelle, constitue un point central de l'action syndicale dans les années suivantes, tandis qu'une rupture profonde affecte les relations entre les deux axes syndicaux qui se constituent.

²⁶⁰ FO, « L'accord ou convention société », *La Métallurgie Syndicaliste*, Avril 1967, Toulouse.

²⁶¹ Sud-Aviation, *Accord d'entreprise*, 7 juillet 1967, Paris.

²⁶² CGT, « La DG doit tenir compte du projet d'accord société », *En flèche*, 2 avril 1968, Toulouse.

²⁶³ V. DELPECH, *La vie syndicale en Haute-Garonne (1967-1978)*, Mémoire de master II en histoire, UTM, 2010.

²⁶⁴ L'accord pour les ingénieurs et cadres est signé le 1^{er} juillet 1970 par FO, la CGC et la CFTC.

²⁶⁵ SNIAS, *Accord d'entreprise personnels ouvrier, mensualisé et mensuel non cadre*, 21 octobre 1970.

Tableau 1 : Comparaison des hausses de salaires annuelles et de l'inflation (1970-1981)²⁶⁶

Année	Hausse générale (en %)	Hausse individuelle (en %)	Hausse totale (en %)	Inflation
1970	7,5 %	3,47	10,97	5,2
1971	8	4,08	12,08	5,7
1972	8,8	4,28	13,08	6,2
1973	11,12	3,79	14,91	9,2
1974	16,42	1,98	18,40	13,7
1975	?	?	?	?
1976	11,32	2,2	13,52	11,8
1977	10,83	2,22	13,05	9,6
1978	8,99	1,5	10,49	9,4
1979	11,83	2,1	13,93	10,8
1980	9,49	2,1	13,67	13,6
1981	11,6	2,1	14,06	13,4

En effet, la CGT et la CFDT refusent de signer un texte qui est différent de la plateforme commune et pointent notamment les clauses restrictives venant encadrer les contours donnés à la négociation : adhésion pleine et entière, négociations avec les seuls signataires, etc. Le 9 mai 1972, un accord similaire est paraphé à la SNECMA par les syndicats, y compris la CGT²⁶⁷. Quelques mois plus tard, son homologue de la SNIAS, traversée par d'importants débats et déconvenues (perte du CE à Toulouse, etc.), décide de parapher le texte dans le but d'avoir accès à la table des négociations et d'y faire valoir ses revendications (21 septembre 1972, Avenant 5)²⁶⁸. La CFDT poursuit une autre stratégie et ne le signe qu'en décembre 1981 (Avenant 19)²⁶⁹. La direction le dénonce en 1986, car elle n'est plus en mesure de garantir des augmentations supérieures à l'inflation. Comme l'impose le compromis, elle apporte avec elle un nouveau projet²⁷⁰. Au total, 26 avenants auront été discutés (tableau 2), qui témoignent d'une contractualisation réussie des rapports sociaux, alors même qu'au départ les syndicats signataires étaient minoritaires.

Tableau 2 : Nombre d'avenants à l'accord d'entreprise signé par chaque syndicat (1970-1986)²⁷¹

Syndicat	CGT	CFDT	FO	CFTC	CGC
Avenants signés	4	3	26	19	20

3.2. Mensualisation des Horaires et définition de nouvelles classifications

À la fin des années 1960, le processus de fusion, la fin programmée du régionalisme des salaires et la grande multiplicité des cas collectifs et individuels, amènent la direction à travailler à un projet de refonte des classifications salariales et de grille unique des salaires non-cadres pour l'ensemble de la société. Il s'agit notamment de réduire le nombre d'échelons et d'améliorer la lisibilité des classifications et des niveaux de rémunération, alors qu'un processus d'assimilation/mensualisation des Horaires est engagé. À Sud-Aviation, les premières demandes de mensualisation des Horaires semblent remonter au conflit de 1961

²⁶⁶ Fait à partir des données de l'Insee et des données de l'entreprise.

²⁶⁷ FO, *Information au personnel*, 1^{er} juin 1972, Toulouse.

²⁶⁸ « La CGT a signé hier l'accord d'entreprise Aérospatiale », *La Dépêche du Midi*, 22 septembre 1972.

²⁶⁹ SNIAS, *Avenant n°19 à l'accord d'entreprise du 21 octobre 1970, Personnel mensualisé et mensuel non cadre*, 8 décembre 1981, p. 2.

²⁷⁰ Un nouvel accord est signé le 6 mars 1987. Aérospatiale, *Accord d'entreprise personnel non cadre*, 6 mars 1987.

²⁷¹ Fait à partir des différents avenants à l'accord d'entreprise.

et s'inscrire dans la volonté d'unification des conditions d'emploi²⁷². Comme le rappelle André GAURON, avec la mensualisation, « une page de l'histoire ouvrière [est] tournée. Les ouvriers accèdent enfin aux mêmes garanties sociales que les autres salariés » : compromis lui apparaît comme « le seul qui ait véritablement changé quelque chose dans la condition ouvrière²⁷³ ». Si elle contribue à une stabilisation de la situation des Horaires, elle aide également les directions à fidéliser une main-d'œuvre qualifiée. À Sud-Aviation et Nord-Aviation, les premières mesures sont prises en 1962, à partir de critères d'ancienneté, d'âge et de choix de la hiérarchie. Dans les années suivantes, un contingent annuel rejoint la catégorie des Mensuels. En février 1967 toutefois, ils sont seulement 288 des 3 337 Horaires à avoir été transférés dans cette catégorie (8,63 %)²⁷⁴.

Après la signature de l'accord DASSAULT en juin 1967, qui prévoit la mensualisation des ouvriers sans condition d'âge et/ou d'ancienneté, la doléance trouve plus d'écho auprès du personnel de Sud-Aviation. Mais c'est la grève de mai-juin 1968 qui permet des avancées. Le protocole de sortie du conflit prévoit une assimilation progressive par tranches : les P3 au 1^{er} juillet, les P2 au 1^{er} octobre et les autres au 1^{er} janvier 1969. Au 31 décembre 1969, ils sont 97 % des effectifs Horaires – 92,5 % à Nord-Aviation – à bénéficier de ce statut²⁷⁵. L'accord interprofessionnel signé en juillet 1970 entraîne une généralisation de la mesure, et, dans le cas de la SNIAS, l'accession des ouvriers au statut plein et entier de Mensuels à partir du 1^{er} janvier 1971²⁷⁶.

La complexité du calcul de la rémunération et la nécessité d'améliorer la lisibilité de la hiérarchie des salaires, dans un contexte de disparition progressive des Horaires et de fusion d'entreprises aéronautiques aux passés sociaux différents, imposent de repenser et d'harmoniser la grille des salaires, afin notamment de simplifier la gestion du personnel. Dans sa démarche de refonte des classifications et d'uniformisation de la grille des salaires des non-cadres, la direction doit tenir compte de la mensualisation ; mais également considérer les négociations menées entre les syndicats et l'UIMM dans l'après mai-juin 1968²⁷⁷. Mais les discussions se prolongent jusqu'en 1975, obligeant la SNIAS à poser les premiers jalons dans le cadre de son accord d'entreprise. Alors que les classifications PARODI fixant la hiérarchie des catégories ouvrières, constituaient la norme depuis la Seconde Guerre mondiale, une réforme de grande ampleur est entreprise dans la première moitié des années 1970²⁷⁸. Dans la métallurgie, les ouvriers sont répartis en trois grandes catégories : Manœuvres, Ouvriers spécialisés (OS) et Ouvriers professionnels (OP) (sept échelons) (tableau 3), dans lesquelles sont ventilées les différents métiers, entraînant une complexification croissante de la grille des salaires réels. En raison des situations très diverses qui peuvent exister et des nouveaux métiers créés dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'échelon augmente fortement. À la SNCASE de Toulouse, 34 sont à dénombrer au 1^{er} octobre 1969, tandis qu'il en existe 23 à Marignane et 25 à Cannes (tableau 4)²⁷⁹. Il se révèle donc nécessaire de procéder à une diminution de leur nombre, dans le contexte d'une fusion qui conduit à une multiplication des cas de figure. L'objectif est de mieux prendre en compte les situations et les qualifications personnelles du

²⁷² M.-M. ROTELLI, S. ROUSSEAU, *L'évolution du travail ouvrier dans l'industrie aéronautique toulousaine dans les années 1960-1970*, Mémoire de master II en histoire, UT2J, 2014, p. 153.

²⁷³ A. GAURON, *Années de rêves années de crise (1970-1981)*, La Découverte, 1988, p. 123.

²⁷⁴ CGT, CFDT, *Le conflit actuel. Les raisons. Des moyens pour le régler*, 14 février 1967, Toulouse, p. 3.

²⁷⁵ SNIAS, *Aérospatial*, n°3, Avril 1970, Paris.

²⁷⁶ CE, *Assemblée plénière du 30 novembre 1970*, n° 237, SNIAS, Toulouse, p. 21.

²⁷⁷ Se reporter à É. PEZET, « Négociation collective et gouvernement des individus dans l'entreprise : la négociation des classifications dans la métallurgie (1968-1975) », *Entreprises et Histoire*, n° 16, 2000/3, p. 74 à 88.

²⁷⁸ Se reporter notamment à J. SAGLIO, « Les arrêtés PARODI sur les salaires : un moment de construction de la place de l'État dans le système français de relations professionnelles », *Travail et Emploi*, n°111, 2017, p. 53 à 73.

²⁷⁹ CGT, *Action à tous les niveaux*, 18 novembre 1969, Toulouse.

salarié, et de repenser les hiérarchies en fonction des postes de travail et non des métiers²⁸⁰. Il s'agit également de tendre vers un alignement des classifications avec les autres secteurs.

Tableau 3 : Évolution de la hiérarchie des classifications ouvrières (1945-1973)²⁸¹

Classification	Coefficient hiérarchique		
	Après 1945	Après le 01.08.1971	Après le 01.11.1973
M1	100	X	X
M2 (puis AM)	108	123	128
OS1 (puis AS1)	121	128	138
OS2 (puis AS2)	127	147	155
OP1 (puis AF1)	140	160	168
OP2 (puis AF2)	155	180	185
OP3 (puis AF3)	170	203	209
AF4 ²⁸² (créé en 1971)	X	221	234

Tableau 4 : Nombre d'échelons dans les catégories ouvrières à Toulouse, Marignane et Cannes au 1^{er} octobre 1969²⁸³

Catégorie	Toulouse	Marignane	Cannes
M1	2	X	2
M2	2	2	2
OS1	4	2	3
OS2	4	2	4
P1	5	5	4
P2	7	5	5
P3	10	7	5
Total	34 ²⁸⁴	23	25

Les syndicats sont associés aux discussions qui s'engagent en novembre 1969, alors même que le contentieux sur l'accord d'entreprise de Sud-Aviation n'a pas encore pu être aplani. La direction souhaite abaisser le nombre d'échelons à 19, auxquels s'ajouterait un échelon exceptionnel pour les métiers les plus qualifiés. Les rémunérations des salariés des différents ETS de la SNIAS se répartiraient désormais en deux zones : la région parisienne et la Province. Dans le cas de Toulouse, la réforme se ferait en plusieurs étapes pour éviter des glissements de masse salariale trop importants (tableau 5). Le 1^{er} août 1971, les catégories sont modifiées afin de mêler les métiers Horaires et Mensuels dans la même grille.

²⁸⁰ M. TALLARD, « Qualification, classification, compétences », in A. BEVORT and al., *Dictionnaire du travail, Op. cit.*, p. 601-607.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Créée en 1971, la catégorie vise à reconnaître le savoir-faire d'un ouvrier bloqué dans son évolution de carrière car ayant atteint le haut de la grille sans pouvoir basculer dans la catégorie de technicien.

²⁸³ CGT, *Action à tous les niveaux*, 18 novembre 1969, Toulouse.

²⁸⁴ Trois de plus le mois suivant dans la catégorie P3.

Tableau 5 : Projet de réforme des échelons à Toulouse (22 décembre 1969)²⁸⁵

Catégorie/Date	01.11.1969	01.01.1970	01.01.1971
M1	2	1	1
M2	2	1	1
OS1	4	2	2
OS2	4	4	2
P1	5	5	4
P2	7	4 (+ 1)	4 (+ 1)
P3	13	5 (+ 1)	5 (+ 1)
Total	37	22 (+ 2)	19 (+ 2)

En parallèle, les discussions entre l'UIMM et les syndicats se concluent sur un accord le 21 juillet 1975²⁸⁶, dont la CGT et la CFDT, qui revendiquent une grille unique du manoeuvre à l'ingénieur, ne sont pas signataires. Il entraîne néanmoins la mise en place d'un nouveau système. Les métiers ouvriers, employés, techniciens, dessinateurs et agents de maîtrise sont regroupés au sein d'une seule grille répartie en cinq niveaux divisés en trois échelons et dotés d'un coefficient (tableau 6). À la SNIAS, le compromis conduit la direction, comme elle s'y était engagée, à mettre à jour sa grille des salaires dans le cadre de l'accord d'entreprise²⁸⁷. Les classifications ne sont plus basées sur la profession et le temps d'apprentissage, mais sur la fonction occupée dans l'entreprise et le niveau de responsabilité. Le rapport du travailleur à sa qualification en sort transformé, puisque celle-ci n'est plus fondée sur le métier qui définit une appartenance collective basée sur des savoir-faire dépassant le cadre de l'entreprise, mais plus individuellement sur les compétences et les caractéristiques de l'emploi occupé.

Tableau 6 : Structure de la grille des salaires du 21 juillet 1975²⁸⁸

Niveau	Ouvriers	Administratifs et techniciens	Agents de maîtrise
I	140 (AS1) 145 (AS2) 155 (AS3)	140 155	
II	170 (AF1) 190 (AF2)	170 180 190	
III	215 (AF3) 240 (AF4)	215 225 240	AM1 AM2
IV	X	255 270 285	AM3 AM4
V	X	305 335 365	AM5 AM6 AM7

Par ailleurs, l'avenant 11 à l'accord d'entreprise prévoit aussi la généralisation de la grille des salaires de la région parisienne à tout le personnel à partir du 1^{er} février 1976, ce

²⁸⁵ Fait à partir de CGT, FO, CFDT, *Propositions chiffrées de la direction*, 22 décembre 1969, Toulouse et de CGT, CFDT, *Rectificatif à propos de l'harmonisation*, 6 janvier 1970, Toulouse.

²⁸⁶ « Accord national du 21 juillet 1975 sur la classification, Métallurgie (accords nationaux), Brochure n° 3109 », *JORF*, 21 juillet 1975.

²⁸⁷ SNIAS, *Avenant n°11 à l'accord d'entreprise du 21 octobre 1970*, 22 décembre 1975, p. 3.

²⁸⁸ Se reporter à l'Annexe II à l'accord national du 21 juillet 1975.

qui marque la fin du processus d'unification des conditions salariales²⁸⁹. Ainsi, dans la première moitié des années 1970, par une contractualisation des rapports sociaux dans l'entreprise, les Horaires sont devenus des Mensuels et le régionalisme de leurs conditions d'emploi a disparu.

Conclusion

Alors que les relations sociales sont très dépendantes de l'action de l'État dans l'aéronautique, un système de discussion des salaires se construit peu à peu aux diverses échelles dans le but d'encadrer la négociation collective en matière de conditions salariales des années 1950 aux années 1970. La négociation des conventions collectives et de leurs relais aux diverses échelles, en particulier dans l'entreprise, permet de réduire les antagonismes sociaux et d'unifier les conditions salariales. En Haute-Garonne, le rattachement des grandes entreprises aéronautiques à la métallurgie, entraîne des difficultés importantes, les petites entreprises pouvant rarement aligner leurs conditions salariales sur celles de l'aviation, ce qui conduit les salariés à revendiquer une convention spécifique, qu'ils n'obtiennent cependant pas. Mais les disparités au sein du secteur et des ETS de l'entreprise provoquent une conflictualité importante dans les années 1950 et plus encore dans les années 1960, qui prend des formes différentes selon les contextes, les moments, les contours ou encore l'échelle à laquelle se jouent les discussions. Les ajustements opérés et les compromis qui peuvent en découler aux divers niveaux où se jouent les relations professionnelles (espaces du local au national, branche et/ou secteur, ETS et/ou entreprise, etc.) complètent, adaptent et/ou dépassent la législation du travail, à une ou plusieurs situations spécifiques.

Dans les sociétés publiques à objet commercial, l'État joue un rôle pluriel (législateur, arbitre, employeur, etc.) dans les relations professionnelles après la Seconde Guerre mondiale, en lien avec la direction et avec les syndicats. Un jeu d'acteurs à plusieurs bandes se met en place qui associe syndicats, patronat, chambre syndicale, directions, commission des salaires, etc. Du point de vue syndical, il apparaît compliqué d'avancer sans unité d'action et sans volonté d'institutionnaliser un cadre pour la négociation. La direction est quant à elle prise entre plusieurs feux : l'interne et l'externe ; le local et le national ; la métallurgie et l'aéronautique ; l'État-Employeur et les organisations syndicales ; etc. Peu à peu, les pratiques se codifient et s'institutionnalisent, même si le rôle joué par la commission peut compliquer les discussions lorsqu'elle entend contrôler plus strictement les politiques salariales mises en œuvre dans les sociétés nationalisées. Au total, cet exemple témoigne de l'importance de la négociation salariale et de l'articulation complexe et difficile des niveaux et des échelles de discussion.

Malgré tout, au début des années 1970, le cadre évolue de manière importante. La contractualisation des rapports sociaux contribue peu à peu à réduire l'intensité conflictuelle, évite une contagion revendicative permanente entre les ETS d'une même entreprise et au sein du secteur. En se dotant d'un cadre de discussion partagé, il s'agit d'éviter la répétition des conflits et de mieux encadrer les pratiques. La négociation d'un accord d'entreprise, la mensualisation des Horaires, la fin du régionalisme des salaires ou encore la réforme des classifications contribuent à l'unification de la situation des personnels mobilisés directement par l'entreprise et à un apaisement des relations sociales durable et rapide dans l'ETS de Toulouse à partir des années 1970. Celui-ci se révèle bénéfique au développement de l'entreprise et à la stabilisation des salariés Horaires, en restreignant toutefois un canevas des discussions désormais enserré dans l'accord d'entreprise. Cet exemple témoigne finalement de l'importance de la négociation salariale, de l'articulation complexe et difficile

²⁸⁹ SNIAS, *Avenant n°11 à l'accord d'entreprise du 21 octobre 1970*, *Op. cit.*, p. 3.

des niveaux et des échelles mais également et plus spécifiquement un exemple réussi de contractualisation des rapports sociaux dans une société relevant de la tutelle de l'État.

« Des élites déconnectées ? Une approche des inégalités structurelles de rémunérations au sein de la fonction publique »

Sylvain BRUNIER (CSO, CNRS/Sciences Po)
Scott VIALLET-THÉVENIN (Université de Potsdam)

Si la question du salaire des fonctionnaires constitue un enjeu récurrent dans les mouvements sociaux, adopter une perspective transversale sur les inégalités de rémunérations au sein de l'État n'est pas chose aisée pour autant. Les différents syndicats s'accordent sur la dénonciation de la perte de pouvoir d'achat provoqué par l'inflation d'un côté et le gel du point d'indice de l'autre. Des comparaisons européennes, par exemple sur le salaire des professeurs, permettent aussi de pointer les faibles salaires dont bénéficient certaines catégories de personnels par rapport à leurs homologues d'autres pays. Ces critiques s'appuient le plus souvent sur des données agrégées publiées par le ministère de la Fonction publique, ou sur les grilles indiciaires, ce qui suppose ensuite un minutieux travail pour tenir compte de l'effet des carrières réelles (interruptions de carrière, temps partiels, primes) sur les rémunérations²⁹⁰. Si les travaux d'économie ou de sociologie sur ces questions restent relativement rares (PEYRIN, 2019), ils permettent néanmoins de confirmer que la politique de gel du point d'indice a entraîné une stagnation des revenus d'un grand nombre de fonctionnaires (MONIOLLE, 2014).

Dans ce contexte, la récente réforme portant sur « l'encadrement supérieur de l'État » fait l'objet de vives critiques du fait que les hauts fonctionnaires voient eux leur rémunération progresser très sensiblement²⁹¹. La littérature en sociologie de l'action publique a bien montré que les réformes d'inspiration néo-managériales n'étaient pas synonymes d'un simple retrait de l'État mais qu'elles entraînaient une recomposition des hiérarchies professionnelles (BEZES *et al.*, 2011), et qu'elles pouvaient avoir pour effet d'accroître le pouvoir de décision d'un certain nombre de hauts fonctionnaires (GENIEYS *et al.*, 2001). Mais la dimension matérielle de ces transformations est rarement traitée en tant que telle. Les rares études disponibles s'appuient sur la définition réglementaire de la catégorie A+ (BARADJI *et PEYRIN*, 2011), large et basée uniquement sur les grilles indiciaires, qui ne permet pas d'appréhender la spécificité éventuelle des rémunérations de cette fraction managériale à l'intérieur de l'État. Il apparaît ainsi nécessaire de construire une approche transversale des inégalités de rémunérations au sein de l'État, sans séparer a priori les différents versants de la fonction publique et les différentes catégories de personnels. Cet article constitue un premier jalon en ce sens. Il repose sur l'exploitation des données d'un registre administratif – le Système d'information sur les agents du service public (SIASP) – qui suscite l'intérêt croissant des sociologues (PILLON *et al.*, 2021) et des économistes (L'HORTY *et al.*, 2016).

Entre 2004 et 2009, l'INSEE a mis en place le SIASP pour remplacer le système antérieur issu de l'agrégation de données disparates pour les trois fonctions publiques (PEYRIN, 2019). La nouvelle approche s'appuie sur la catégorie juridique de *l'employeur*. Le SIASP ne comptabilise pas tant des agents que des postes, un agent pouvant occuper plusieurs postes simultanément, à titre principal ou secondaire, ou successivement, au cours de l'année. Le SIASP relève de l'approche dite du *champ de la fonction publique*, comprenant en sus des agents dont la relation d'emploi est régie par le statut de la fonction publique, les militaires, les employés des collectivités publiques, les agents contractuels de droit public, et titulaires

²⁹⁰ Collectif NosServicespublics, « « Monter un escalator qui descend » Comment le gel du point et la politique de primes neutralisent la progression de carrière des enseignants », avril 2023. URL : <https://nosservicespublics.fr/point-carriere-enseignant>, consulté le 29 octobre 2023.

²⁹¹ L. MAUDUIT, « Les hauts fonctionnaires profitent d'une hausse vertigineuse de leur rémunération », *Mediapart*, 23 juin 2023. URL : <https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/230623/les-hauts-fonctionnaires-profitent-d-une-hausse-vertigineuse-de-leur-remuneration>, consulté le 29 octobre 2023.

de contrats aidés. Cette base de données permet de traiter de manière simultanée les corps de la fonction publique d'État, au sens classique, mais aussi des grades auxquels sont rattachés des contractuels et qui organisent l'allocation des rémunérations, ainsi que les cadres d'emploi, dont les effectifs sont souvent plus importants et qui associent des titulaires et des contractuels au sein des deux autres versants de la fonction publique. Nous emploierons dans la suite de cet article le terme de corps pour mettre en équivalence l'ensemble de ces catégories, à partir des données de l'année 2019. Nous avons provisoirement exclu de l'analyse les corps comportant moins de 14 membres²⁹², qui sont souvent des reliquats d'un ancien mode de gestion des personnels (on parle alors de corps *en extinction*).

Les corps apparaissent comme une unité d'analyse intéressante pour rendre compte d'un certain nombre d'inégalités structurelles puisque c'est à cette échelle que les négociations collectives sur les rémunérations se sont cristallisées, à la fois du point de vue des traitements basés sur des grilles indiciaires, et des primes ou « rémunérations accessoires », attribuées souvent de manière plus opaque et qui constituent une part croissante des salaires au sein de la fonction publique. La notion de corps renvoie ainsi au processus singulier de construction sociale de l'État en France par différents groupes d'acteurs spécialisés et hiérarchisés (GENET, LE MENÉE, 1987). Dans le droit français, elle est a été définie pour la première fois en 1946 dans l'article 17 du Statut de la fonction publique, comme le « *groupe des hommes qui ont été en compétition pour entrer dans la fonction publique et sont en compétition pour le déroulement de leur carrière* »²⁹³. Certains de ces groupes sont parvenus à se constituer en « grands corps » à l'issue d'un long processus historique, bien décrit dans le cas du Conseil d'État (WRIGHT, 1972) ou des Inspecteurs des Finances (CHARLE, 1982). De nombreux travaux de sociologie de l'administration et de sociologie de l'action publique ont mis en lumière leur poids dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Ces travaux ont permis d'accumuler des connaissances très précises sur cette population restreinte de quelques centaines d'individus, grâce à la constitution de dictionnaires biographiques (CARDONI, CARRÉ de MALBERG, MARGAIRAZ, 2012), à l'analyse de leurs formations (KESSLER, 1978 ; EYMERI-DOUZANS, 2001 ; GERVAIS, 2007), de leurs trajectoires sociales (LE CLÈRE & Wright, 1973 ; SULEIMAN, 1979 ; ROUBAN, 1996), et de leurs logiques d'action (JOBERT et MULLER, 1987 ; THOENIG, 1987 ; TANGUY, 2009).

A rebours de ces approches centrées sur les seuls grands corps, nous proposons dans ce papier d'adopter une vision transversale de l'espace des corps, au sens le plus extensif, en intégrant dans l'analyse la fonction publique d'État, mais aussi les « cadres d'emploi » de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Comme le rappelle Aurélie PEYRIN (2019), les corps sont structurés en niveaux, les *grades*, selon une hiérarchie interne, qui correspondent à des étapes d'avancement dans la carrière, et conditionnent l'accès à des postes comme à des fonctions d'encadrement. Le plus souvent, des concours permettent l'accès aux premiers grades d'un corps. Les grades sont eux-mêmes divisés en échelons auxquels sont associés des *indices*, qui déterminent le niveau de la part dite « indiciaire » du traitement des agents : la rémunération principale brute est le produit de l'indice individuel de traitement par la valeur du point. La grille indiciaire définit le plancher et le plafond du traitement indiciaire au sein du corps, et balise le rythme de progression des traitements des membres du corps, selon la logique du « droit à la carrière » : la rémunération augmente avec l'ancienneté au sein du corps. La rémunération des agents est également composée d'une partie dite « indemnitaire », sur le modèle des primes, qui peuvent être liées à la situation de l'agent (lieu de résidence, charge familiale), à ses conditions de travail, ou à sa « performance ». Nous verrons au fil de l'article que cette part indemnitaire est

²⁹² 688 individus seulement sont concernés, soit environ 0,0001% de la population de référence.

²⁹³ Loi n°46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires ; JORF n°0246 du 20 octobre 1946

extrêmement variable et contribue à structurer l'espace des rémunérations de manière très inégalitaire.

En focalisant le regard sur la différenciation des rémunérations dans l'État selon les corps, nous souhaitons ainsi contribuer à une sociologie de l'État attentive aux enjeux matériels. Les rémunérations que nous considérons sont les moyennes ou dispersions des rémunérations à l'échelle de chaque corps. Nous mettons ainsi en évidence dans une première partie un certain nombre d'inégalités structurelles au sein de la fonction publique, qui ne sont pas réductibles à la différenciation en grandes catégories administratives (A, B, C) ou même en niveaux hiérarchiques tels qu'ils sont définis par les nomenclatures publiques et repris dans les rapports annuels de la DGAFP sur l'état de la fonction publique. Puis, dans une seconde partie, nous montrons que ces inégalités structurelles se combinent pour contribuer à la différenciation d'un espace de la haute fonction publique. Notre approche par corps nous permet d'identifier une fraction managériale à l'intérieur de la fonction publique, plus restreinte que la définition réglementaire du niveau A+, qui est à la fois celle qui joue un rôle clé dans les réformes et qui bénéficie matériellement de ces mêmes réformes.

1. Une approche par corps des inégalités de rémunérations

L'approche par corps permet de changer de focale par rapport aux travaux qui s'intéressent aux individus, « toutes choses égales par ailleurs », pour mesurer par exemple les inégalités salariales entre hommes et femmes à poste équivalent (MARRY et al. 2015 ; DEMONTEIL, 2023). Nous mesurons ici l'effet de variables qui structurent la composition des corps : le fait qu'un corps puisse être plus ou moins féminisé, âgé, composé de titulaires, etc. Ces éléments nous renseignent sur sa place au sein de l'appareil d'État, tout comme les rémunérations qui sont allouées à ses membres nous renseignent indirectement sur son prestige et la capacité de ses membres à négocier favorablement leurs rémunérations dans un contexte de restrictions budgétaires.

a. Le genre, une variable aux effets aussi forts sur les corps que sur leurs membres

Nous représentons ici les écarts de rémunération selon le taux de féminisation des corps. Un premier examen des données permet de construire 5 classes de corps en fonction de leur taux de féminisation. Les groupes ont été constitués de manière à ce que chaque classe comprenne un même nombre de corps. L'analyse permet de distinguer cinq groupes. Les corps « très féminisés » comportent plus de 77% de femmes (ex : professeures des écoles, aides-soignantes, adjointes administratives, bibliothécaires territoriales, techniciennes de laboratoires). Les corps assez féminisés qui comportent plus de 60% de femmes (ex : agentes de chancellerie, inspection du travail, contrôleuses des finances publiques, animatrices territoriales, aumôniers, directrices d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux). Les corps assez masculinisés comprennent plus de 54% d'hommes (ex : administrateurs civils, DR CNRS, techniciens supérieurs de l'agriculture, agents de service mortuaire et de désinfection, ouvriers professionnels). Enfin, les corps très masculinisés qui comprennent plus de 72% d'hommes (ex : sous-officiers de sapeurs-pompiers professionnels, PU-PH, gardes champêtres, agents de police municipale, adjoints techniques de l'administration pénitentiaire). Les corps « mixtes » sont composés d'entre 46% et 60% de femmes (ex : professeurs agrégés, conservateurs généraux des bibliothèques, directeurs des services pénitentiaires, adjoints techniques territoriaux, agents techniques d'entretien).

La distribution des salaires nets par corps en équivalent temps plein révèle de grandes différences selon les groupes. A l'exception des corps très masculinisés ; plus les corps sont masculinisés, plus les salaires nets médians y sont élevés. Les différences sont d'autant plus sensibles que les déciles sont hauts : le salaire médian du 3e quartile des corps assez

féminisés est de 37 000 euros par an (agents contractuels de la santé, agents territoriaux) alors que celui du troisième quartile des corps assez masculinisés monte à 56 000 euros (directeurs de recherche du CEMAGREF, médecins coordinateurs exerçant dans les EHPADs). Les maximas sont très éloignés ; le salaire maximal des corps assez masculinisés (11 4981€ pour les inspecteurs généraux de l'INSEE et les administrateurs des finances publiques) est plus de deux fois supérieur à celui des corps très féminisés (49 880€ pour les médecins de l'éducation nationale). On peut faire l'hypothèse que la légère décroissance enregistrée pour les corps très masculinisés, dont la distribution des salaires nets est à peine plus élevée que celle des corps « mixtes », est due à la présence de corps d'ouvriers en leur sein.

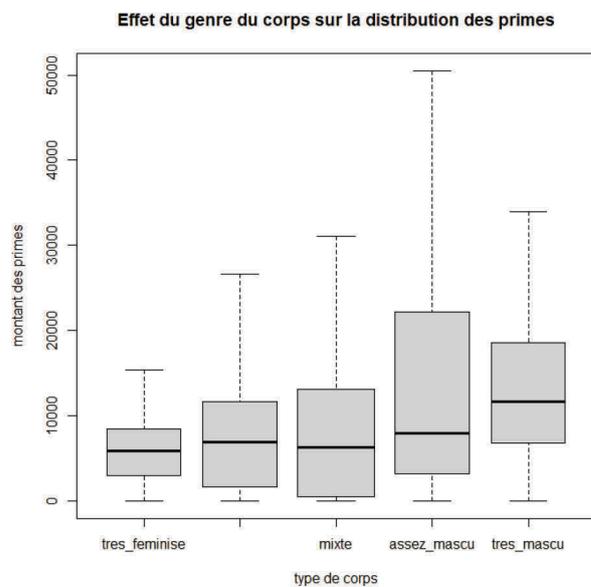


Figure 2 - Distribution des niveaux moyens de primes par corps selon le genre de leurs membres

Indication de lecture : La moitié des corps assez masculinisés ont des niveaux de primes moyens compris entre 3248 euros (1^{er} quartile, limite basse de la boîte grise) et 22 046 euros (3^e quartile, limite haute de la boîte grise). Le niveau de prime médian (trait noir dans la boîte grise) est de 7149 euros. Le niveau de prime moyen maximal est de 74 461 euros (petit trait noir au-dessus des pointillés).

Les différences de distribution par niveau de primes sont du même ordre, et renforcent les inégalités précédemment mises au jour. Les corps touchent en médiane de plus en plus de primes selon leur masculinisation ; mais les écarts entre groupes sont beaucoup plus faibles que ceux observés pour les revenus salariaux. Pour les corps *assez féminisés*, la médiane est de 6939€ ce qui correspond au montant des primes perçues par exemple par les attachées territoriales de conservation du patrimoine contre 7949€ pour les corps *assez masculinisés*, comme les directeurs d'études de l'EHESS. En revanche, les écarts sont très importants pour le 3^e décile : les individus du 3^e décile des corps assez masculinisés touchent en moyenne des primes trois fois supérieures au 3^e décile des corps assez féminisés. Les montants sont de 11 556€ pour, par exemple, les conservatrices territoriales des bibliothèques, contre 22 145€ pour, par exemple, les administrateurs des affaires maritimes. Les maximas sont encore plus éloignés : le maximum moyen des corps assez masculinisés (74 461€ pour les administrateurs des finances publiques) est plus de quatre fois supérieur à celui des corps très féminisés (17 722€ pour les adjointes administratives de l'aviation civile). Les corps les mieux rémunérés et les plus masculinisés sont donc ceux qui ont les niveaux de primes les plus élevés.

b. Le statut

Les travaux d'Aurélie PEYRIN (2019) montrent bien la place croissante qu'occupent les agents non titulaires dans la fonction publique, au point qu'on puisse parler aujourd'hui de « système d'emploi public dual », distinguant les titulaires d'un côté et les contractuels de l'autre. Ces différences de statut entraînent des conséquences importantes sur les rémunérations des individus : alors que les titulaires sont assurés d'une progression tout au long de la carrière à l'intérieur de la grille indiciaire propre à leur corps, et potentiellement d'une prime complémentaire (dite aussi partie indemnitaire ou accessoire) qui est pour partie seulement individualisée, la rémunération des contractuels ne fait pas l'objet des mêmes régulations collectives. Pour objectiver l'effet du statut sur la rémunération moyenne à l'échelle des corps, nous avons construit trois classes de corps selon la proportion de contractuels parmi leurs membres. Les « corps » de contractuels comportent moins de 2% de titulaires, et représentent 15% des corps observés. Ce sont les Praticiens Hospitaliers, les aumôniers, les agents contractuels de l'enseignement agricole, les allocataires de recherche, les agents contractuels. Les corps de titulaires comportent plus de 97% de titulaires, et représentent plus de la moitié des corps observés. Par exemple, ce sont les ingénieurs des Mines, les géomètres de l'Institut géographique national, les maîtres de conférences, les contrôleurs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Enfin, les corps que nous qualifions de mixtes comportent à la fois au moins 2% de titulaires et au moins 3% de contractuels. Ils représentent 31% des corps observés. Ce sont par exemple, les techniciens territoriaux, les infirmiers, les adjoints administratifs hospitaliers, les personnels informaticiens de catégorie B. Ils sont principalement rattachés à la FPT et à la FPH.

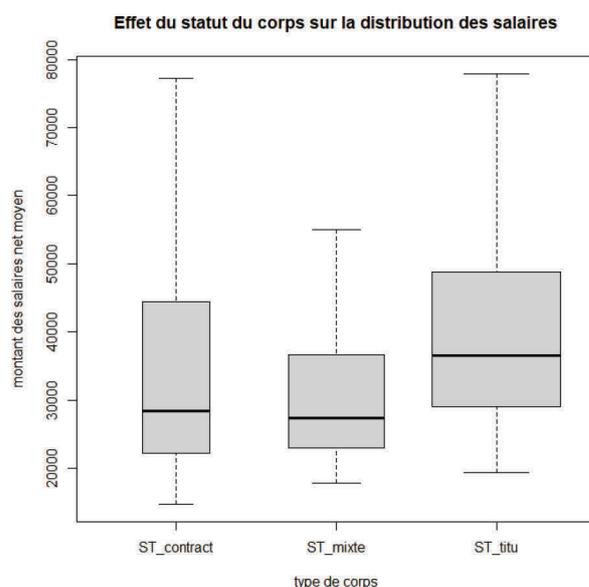


Figure 2 - Distribution des salaires moyens des corps selon le statut de leurs d'emploi de leurs membres

Sans surprise, on constate des écarts selon la composition des corps : la distribution des salaires au sein des corps de contractuels est très similaire à celle observée au sein des corps de titulaires, mais les montants correspondants sont systématiquement supérieurs pour les titulaires. De manière générale, les corps ont des salaires d'autant plus élevés qu'ils sont composés de titulaires. La rémunération médiane des corps de contractuels est de 28344 euros contre 36594 euros pour les corps de titulaires. Les maxima sont similaires, correspondant pour les corps de contractuels aux cliniciens hospitaliers, et pour les corps de titulaires, aux préfets, aux inspecteurs généraux des affaires sociales, ou encore aux contrôleurs généraux de l'économie et des finances.

c. L'âge révélateur du maintien de logiques d'ancienneté dans les rémunérations

L'âge moyen des corps est corrélé positivement avec le niveau de salaire moyen en leur sein (coefficient de corrélation = 0,47). Le système de progression de carrière avec une évolution selon une grille indiciaire propre au corps continue d'être structurant. La garantie d'une progression de carrière est l'une des dimensions de la relation salariale entre l'État et le fonctionnaire. La dispersion de l'âge moyen des corps est également corrélée négativement (coefficient de corrélation = -0.27) avec le salaire net moyen au sein du corps. Plus la dispersion d'âge au sein du corps est élevée, plus le salaire net moyen y est faible. Cette relation marque la différence entre des corps au sein desquels les membres font l'ensemble de leur carrière ; et des corps qui ne sont que des étapes au sein de la carrière (dont les corps dit « de débouché » qui accueillent des hauts fonctionnaires en fin de carrière). Les premiers ne proposent pas, par définition, d'importantes évolutions de carrière à leurs membres (professeurs des écoles, par exemple). Les seconds sont des corps qui sont soit des corps de débouché soit des corps dont les membres sont tous jeunes, et qui poursuivent ensuite en majorité leur progression vers un autre corps en seconde partie de carrière (les chargés de recherche CNRS par exemple). Dans ces corps, les individus ont des perspectives de carrière, associées à des rémunérations plus importantes.

d. Des catégories d'établissements révélatrices d'inégalités

Le fichier SIASP permet également de catégoriser les organisations publiques au sein desquelles les agents de l'État travaillent : ministère, commune, hôpital, établissement public à caractère national, etc. A partir de la répartition des membres d'un corps dans les différentes organisations, il est possible de créer une nouvelle catégorisation des corps selon l'employeur principal ou les employeurs principaux du corps. Le premier constat est que les corps ne sont pas réductibles à un seul type d'établissement : leurs membres peuvent être en poste dans différents types d'établissements. Pour étudier l'effet de la répartition des membres des corps sur la rémunération, il faut donc regrouper les corps selon les types d'employeurs de leurs membres. A partir d'une classification ascendante hiérarchique, établie sur les bases d'une analyse en composantes principales, on classe les corps selon 7 types, exclusifs les uns des autres. Ces 7 types sont choisis selon un critère statistique ; c'est entre 7 et 8 classes que le saut d'inertie²⁹⁴ est le plus élevé. Une lecture qualitative nous amène ensuite à regrouper deux de ces classes, dont l'une n'est composée que d'un seul corps. Nous différencions ainsi six classes de corps en fonction du type d'employeur préférentiel : les collectivités locales de l'échelle des communes et communautés de communes ; les ministères ; les établissements administratifs ; les établissements d'enseignement supérieur ; ainsi que les collectivités locales de l'échelle des départements et régions. A partir de cette classification, nous analysons la distribution et la moyenne des salaires dans chaque classe de corps selon les types d'établissements dans lesquels évoluent leurs membres.

²⁹⁴ Il s'agit, avec le saut d'inertie, de déterminer le nombre de classes où la variance intra-classe (homogénéité entre les classes) est relativement faible et la variance inter-classe (hétérogénéité entre les classes) relativement élevée. C'est-à-dire que les classifications en plus de 7 classes est la partition optimale avec le nombre de classe maximal.

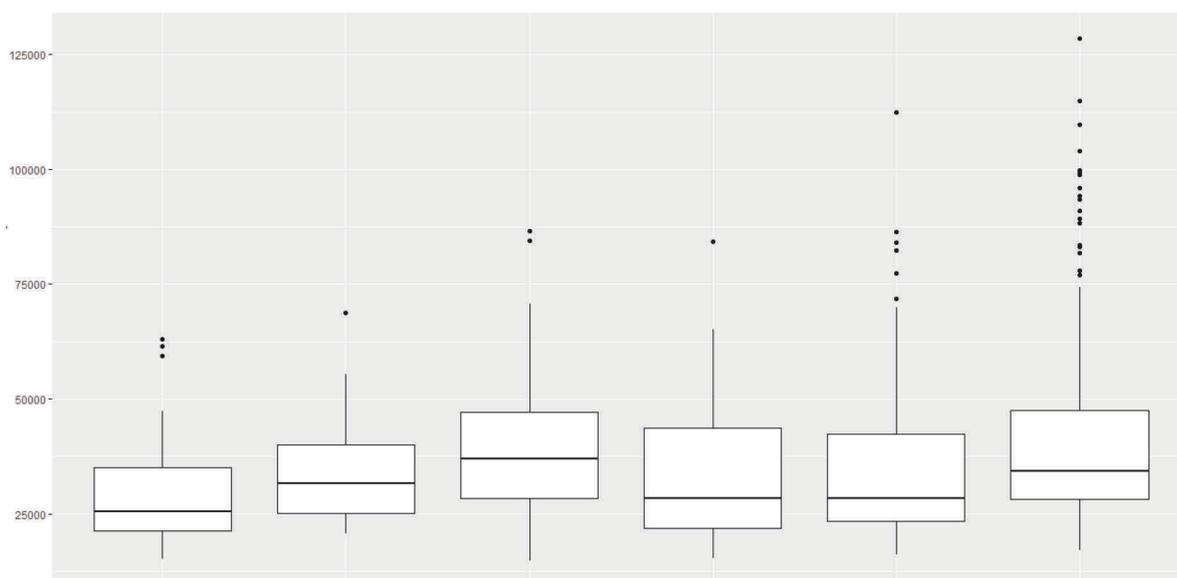


Figure 4 - Distribution des salaires moyens des corps selon les types d'établissements au sein desquels sont employés leurs membres

En abscisses : les classes de corps par employeur (Communes, Départements/régions, Établissements administratifs, Établissements d'enseignement, Hôpitaux, Ministères). En ordonnées : le montant moyen des salaires nets. Indication de lecture : la moitié des corps employés préférentiellement dans les établissements administratifs ont des niveaux de salaires moyens compris entre 28 275 euros (1^{er} quartile, limite basse de la boîte blanche) et 47 051 euros (3^{ème} quartile, limite haute de la boîte blanche). Le niveau de salaire médian (trait noir dans la boîte blanche) est de 36 995 euros. Le niveau de salaire moyen maximal est de 86 541 euros (petit point noir le plus haut).

La médiane des rémunérations moyennes par corps présente des différences importantes selon le type d'établissement dans lesquels les membres du corps sont en poste. Les corps dont les membres sont majoritairement rattachés aux collectivités locales de niveau communal sont les moins bien rémunérés (25 484 euros en moyenne). A l'inverse, les corps dont les membres sont en poste dans des ministères (34 373 euros en moyenne) et dans les établissements administratifs (36 995 euros en moyenne) sont les mieux rémunérés. Les autres classes se trouvent dans des situations intermédiaires. Le montant des primes marque des différences encore plus conséquentes selon les classes de corps par type d'établissement d'activité. Les corps dont les membres sont en poste dans des établissements d'enseignement supérieur (2967 euros), ou dans des établissements hospitaliers (2659 euros) ont des montants médians de primes très faibles, notamment en comparaison des rémunérations moyennes au sein de ces corps. Les primes faibles versées aux corps dont les membres sont en poste dans des collectivités locales au niveau communal (4786 euros en médiane) sont cohérentes avec le faible niveau de leurs rémunérations. Les corps dont les membres sont tendanciellement rattachés à des ministères ont des niveaux de primes très élevés (10 364 euros en médiane).

Non seulement les rémunérations des corps associés à différentes catégories d'établissements ont des niveaux distincts, mais les modes de rémunération sont distincts ; on constate un usage des primes très large dans les ministères, et dans une moindre mesure, au sein des collectivités locales de niveau départemental et régional, ainsi que dans les établissements administratifs.

e. Niveau hiérarchique : des différences encore plus fortes en haut de la pyramide

Le SIASP propose une classification des postes occupés selon 17 niveaux hiérarchiques. Comme pour les établissements, on constate que les corps ne sont pas réductibles à un niveau hiérarchique unique ; les membres d'un même corps sont susceptibles d'occuper des postes de différents niveaux. Pour étudier l'effet de la répartition par niveau hiérarchique des membres des corps sur la rémunération des membres du corps, il faut donc regrouper les corps selon les niveaux hiérarchiques de leurs membres. On effectue une classification ascendante hiérarchique qui permet de regrouper les corps selon l'occupation par leurs membres de niveaux hiérarchiques similaires, ou proches. On obtient ainsi 7 classes de corps. Certaines sont intuitives et sont redondantes avec la classification par catégorie : les corps de catégorie B, les corps de catégorie C. Une classe regroupe les corps de contractuels dont les membres occupent des postes de niveau hiérarchique B ou C. Enfin, quatre autres classes subdivisent le haut de la classification des postes. La classe « contrôleur » comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique de type contrôleur ou contrôleur principal. Des corps typiques de cette classe sont les corps d'infirmiers, techniciens, éducateurs de jeunes enfants, animateurs territoriaux. La classe « élite » est une sorte d'équivalent de la catégorie A+. Elle comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique de type administrateur, inspecteur principal ou directeur. Ses membres sont par exemple issus des corps d'administrateur des finances publiques, chargé de recherche CNRS, ingénieur des ponts et chaussées. La classe « cadres intermédiaires » comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique de type inspecteur. Ce sont typiquement des corps d'attachés territoriaux, directeur de police municipale, ingénieurs des TPE, professeurs certifiés. La classe « autres niveau A » comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique « carrières courtes », à l'image des cadres de santé, des conservateurs territoriaux, ou des praticiens hospitaliers. La classe « autres niveaux BC » comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique autres niveaux B, autres niveaux C, ou de niveaux indéterminés (agents contractuels, assistants d'éducation, contrats aidés, enquêteurs INSEE). La Classe C comprend intuitivement des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique de catégorie C : assistante maternelle, aide-soignant, agent administratif. Enfin, la classe B comprend des corps dont les membres sont de niveau hiérarchique de catégorie B ; dont les agents de maîtrise territoriaux, agents de police municipale, adjoints administratifs territoriaux.

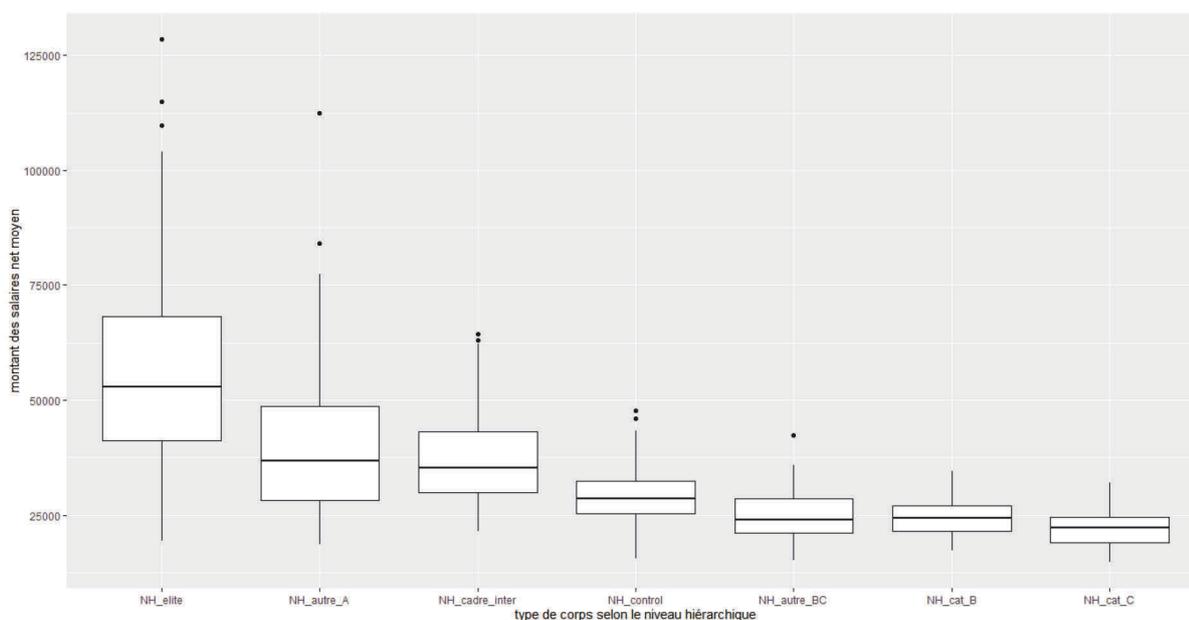


Figure 5 - Distribution des salaires moyens des corps selon les niveaux hiérarchiques de leurs membres

La distribution des salaires est cohérente avec les classes de niveaux hiérarchiques ; elle croit avec le niveau occupé dans la hiérarchie par les membres du corps. Bien que les subdivisions soient plus fines dans le haut de la hiérarchie, pour les corps de catégorie A, les écarts sont d'autant plus importants entre les classes de corps dont les membres sont majoritairement associés aux niveaux hiérarchiques 'contrôle', 'emploi de direction', etc. Les écarts de salaires sont d'autant plus élevés qu'on s'approche du haut de la hiérarchie. La rémunération sous forme de primes est clairement différenciée selon les groupes. Les corps regroupés dans les catégories « autres niveaux A » et « autres niveaux BC », qui comptent souvent une proportion importante de contractuels, sont peu concernés par ce mode de rémunération, tout comme les corps de catégorie C. Le fait que plusieurs groupes de corps qui renvoient pourtant à des niveaux hiérarchiques contrastés (cadres intermédiaires, emploi de contrôle, emploi de catégorie B) présentent des niveaux médians de prime assez comparables montre bien que ce mode de rémunération est généralisé mais pour autant peu différenciant dans une large partie de la fonction publique. Les montants restent d'ailleurs relativement modestes (inférieurs à 10 000 euros par an). En revanche, la catégorie « élite » se singularise des autres par un niveau moyen de prime proche des 20 000 euros annuels. La dispersion des niveaux de primes moyens par corps au sein de cette catégorie est également sans commune mesure avec les autres catégories (3^e quartile = 31 193 euros ; max = 79 920 euros). Parmi les corps ayant un montant moyen de primes annuelles supérieur à 70 000 euros, on retrouve par exemple les préfets et les administrateurs des finances publiques.

2. Les trois « versants » de la fonction publique : une élite détachée de ses deux bases

Dans la première partie de cet article, nous avons décrit les inégalités de rémunérations entre corps, selon le genre, le statut, le type d'établissement dans lesquels les membres du corps occupent des postes, ou encore leur niveau hiérarchique. Cette mise à plat des inégalités structurelles entre corps, intéressante en soi, est une première étape avant de montrer leur combinaison et leurs effets sur la formation d'une hiérarchie des corps en trois « versants », qui se révèlent être transversaux au découpage de la fonction publique entre Fonction publique d'État (FPE), Fonction publique territoriale (FPT) et Fonction publique hospitalière (FPH).

a - Des inégalités structurelles cumulatives

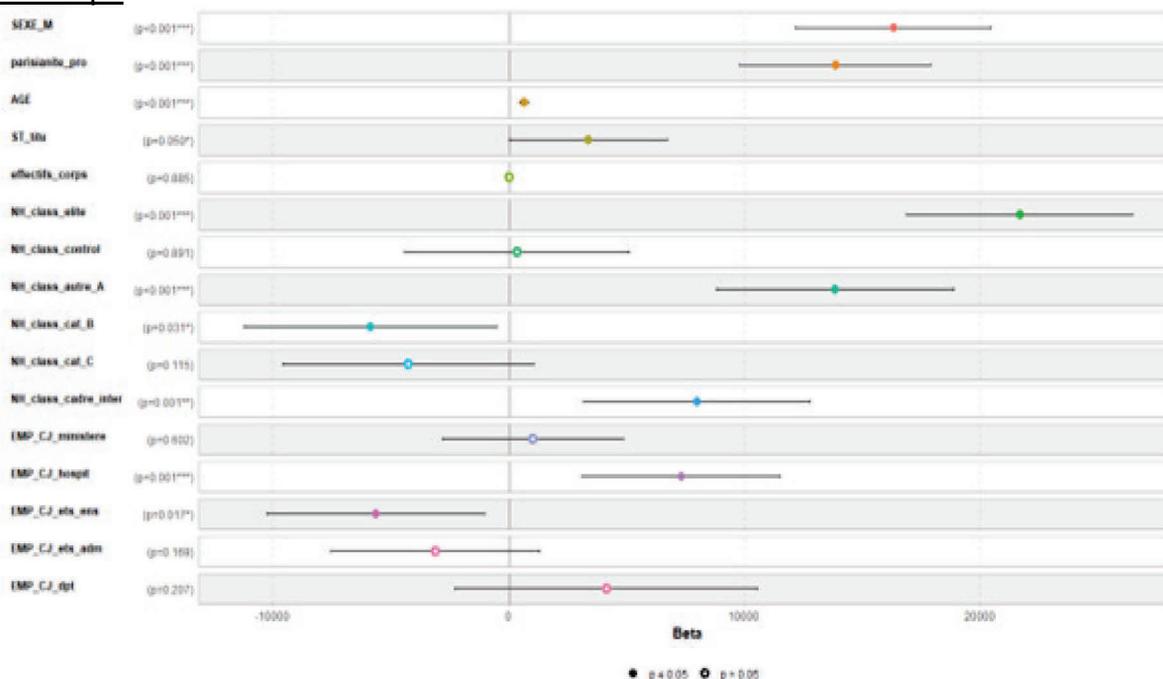
Nous avons cherché dans un premier temps à mesurer l'effet propre, toutes choses égales par ailleurs, des caractéristiques susmentionnées : niveau hiérarchique, genre, type d'établissement au sein duquel les membres des corps occupent des postes, le statut ainsi que l'âge. Les inégalités de rémunérations mises en évidence dans la partie précédente peuvent en effet être dues à des effets de composition : par exemple les corps les plus féminisés seraient moins rémunérés en moyenne parce que composés de membres à des niveaux hiérarchiques inférieurs à ceux des corps les plus masculinisés. En soi, les effets de ces caractéristiques des corps sont intéressants ; quels que soient les niveaux hiérarchiques respectifs des corps très féminisés et très masculinisés, le fait que les premiers soient moins rémunérés en moyenne que les seconds est significatif.

Nous ajoutons à cette liste deux caractéristiques morphologiques des corps : le fait que leurs membres travaillent à Paris et leur taille. La taille du corps est corrélée négativement au revenu net (coefficient de corrélation de -0.14). On peut l'expliquer par la capacité de négociation accrue qu'auraient des corps plus cohésifs ; ou plus simplement par le fait que les corps qui ont des effectifs plus élevés sont le plus souvent rattachés à la FPT, où les rémunérations sont plus faibles que dans la FPE. Par ailleurs, il existe une corrélation très forte (coefficient de 0.44) entre la proportion de membres d'un corps travaillant à Paris et la

rémunération moyenne des membres du corps. En première hypothèse, cette corrélation pourrait être due à la concentration à Paris des fonctions de direction des grands établissements publics ou des ministères.

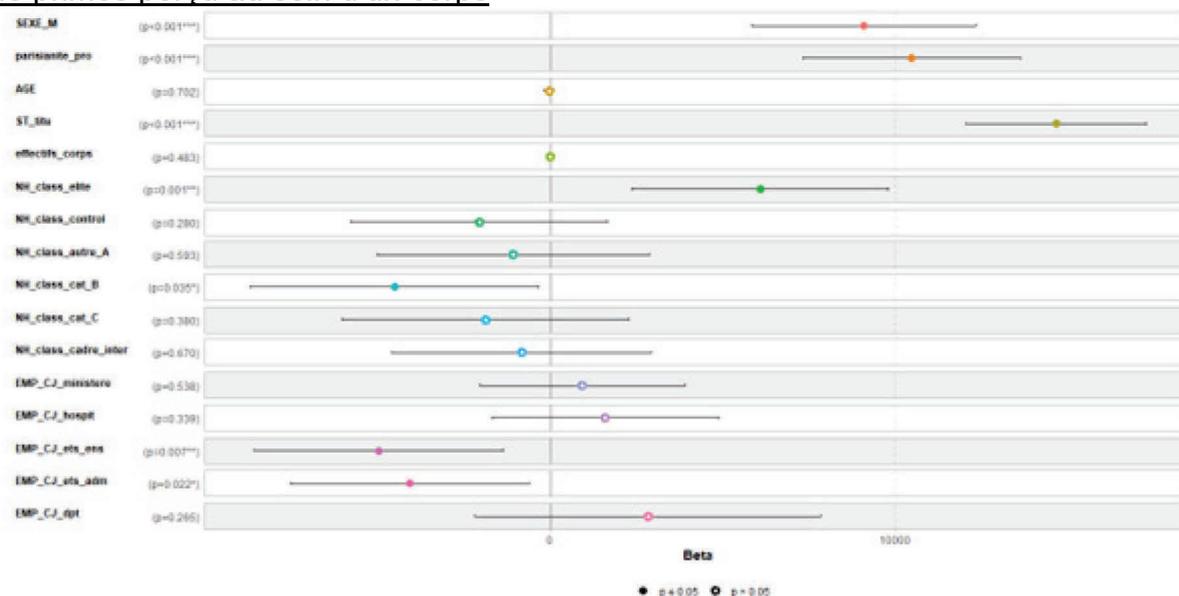
La régression linéaire expliquant les revenus des corps porte sur les corps identifiés par l'analyse. Ce ne sont pas les individus dont on évalue les caractéristiques, mais les caractéristiques moyennes des individus composant les corps. Les caractéristiques qui, toutes choses égales par ailleurs, jouent significativement sur le salaire moyen des membres d'un corps sont la proportion de membres de sexe masculin, la parisianité de ses membres, l'âge, la proportion de titulaires, ainsi que les niveaux hiérarchiques associés à l'élite, aux autres corps de niveaux A, et aux corps de cadres intermédiaires ; mais pas aux corps « de contrôle ». Par ailleurs, les corps de la fonction publique hospitalière sont mieux payés que la moyenne des autres corps, et les corps des établissements d'enseignement supérieur moins que la moyenne. L'ensemble des relations identifiées dans la première section, caractéristique par caractéristique, sont significatives toutes choses égales par ailleurs. La caractéristique qui joue le plus est le fait d'appartenir à un corps de « l'élite » pour expliquer les divergences de rémunération.

Figure 6 - Valeur et significativité des coefficients de régression expliquant le salaire moyen d'un corps



Indication de lecture : chaque ligne représente une modalité d'une variable. Le trait noir représente l'intervalle de confiance associé, et le point la valeur du coefficient de la modalité. Si la valeur 0 n'est pas incluse dans l'intervalle de confiance, la variable est significative, et on peut en interpréter l'effet, positif si le trait est à droite du zéro, négatif s'il est à gauche. Par exemple, toutes choses égales par ailleurs, la proportion d'hommes dans le corps (SEXE_M, première ligne) a un effet positif sur le niveau de salaire moyen du corps. A l'inverse, le fait d'être dans un corps dont les agents sont préférentiellement employés par un établissement d'enseignement a un effet négatif sur le niveau de salaire moyen du corps.

Figure 7 - Valeur et significativité des coefficients de régression expliquant le niveau moyen de primes perçu au sein d'un corps



Indication de lecture : toutes choses égales par ailleurs, la proportion d'individus travaillant à Paris dans le corps (*parisienite_pro*, deuxième ligne) a un effet positif sur le niveau de primes moyen du corps. A l'inverse, le fait d'être dans un corps dont les agents sont préférentiellement employés par un établissement administratif a un effet négatif sur le niveau moyen de primes du corps.

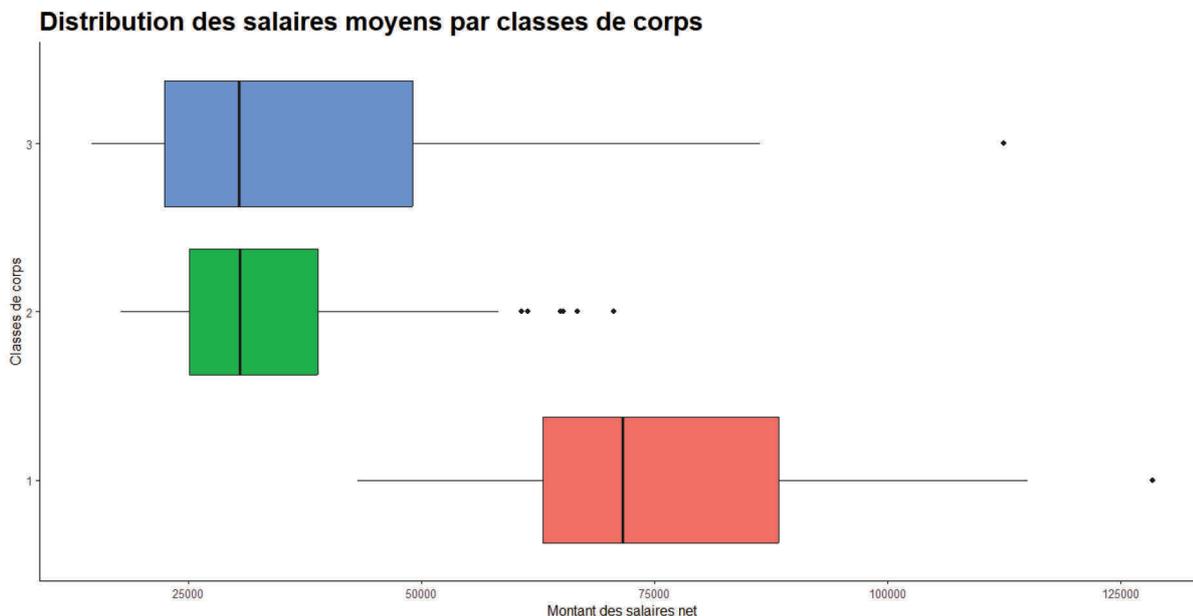
Si on fait le même raisonnement avec les primes (figure 7), on obtient des résultats quelque peu différents. La proportion d'hommes, l'âge moyen et la proportion d'individus travaillant à Paris jouent toujours. Parmi les niveaux hiérarchiques, en revanche, seule l'élite a un niveau de primes plus élevé que la moyenne – sachant que ces corps sont souvent plus parisiens, plus vieux, et plus masculins que la moyenne par ailleurs. Enfin, les corps rattachés aux établissements administratifs et d'enseignement supérieurs touchent significativement moins de primes que le reste de la fonction publique.

Pour prolonger l'analyse, nous nous focalisons dans la suite de l'article sur la divergence entre une élite de la fonction publique et le reste des corps, mais, plutôt que de partir d'une définition qualitative (les « grands » corps) ou administrative (les corps de catégorie A+), nous proposons de construire notre propre définition de cette élite, de manière inductive, à partir des données présentées ci-dessus. Quelque part, la relation montrée entre niveau hiérarchique et écarts de rémunérations est assez évidente : les subdivisions entre niveaux hiérarchiques sont intrinsèquement liées à des différences de niveaux d'indices de traitement. Pour montrer une relation moins évidente, il faut recourir à une définition inductive, morphologique de l'élite.

b - Circonscrire une élite de manière inductive

Pour comprendre les inégalités de rémunérations selon la morphologie et les caractéristiques des corps, et notamment la divergence entre une élite et le reste de la fonction publique ; nous proposons de subdiviser la fonction publique en groupes de corps. Cette classification, prenant en compte différentes caractéristiques des corps identifiées dans la première partie, dessine une nouvelle hiérarchie inductive. Une analyse en composantes principales donne une représentation de l'espace des corps, sur la base de laquelle ces subdivisions peuvent être établies. On mobilise dans l'ACP l'ensemble des caractéristiques susceptibles de former

une hiérarchie entre les corps ; en conservant les variables de revenu et la variable niveau hiérarchique comme variables passives dans l'analyse. Parmi les premières, on inclut la proportion moyenne de primes dans le revenu. Cette variable identifie la structure des revenus au sein d'un corps ; et nous faisons l'hypothèse que plus la proportion des primes sera élevée, plus le corps sera situé haut dans la hiérarchie. On ajoute enfin les primes touchées en moyenne par les membres d'un corps. Si cette variable est certainement corrélée au revenu salarial moyen, elle ne s'y identifie pas. Son ajout permet de mesurer l'influence des primes sur la hiérarchisation d'un espace des corps.



Une première subdivision de la fonction publique par classification ascendante hiérarchique permet d'identifier trois « versants » - ou trois classes - transversaux à l'ensemble de la fonction publique : une élite, constituée des corps de hauts fonctionnaires, déconnectée du reste de la fonction publique en termes de revenus puisque la médiane du revenu salarial moyen des corps y est de 71 594 euros ; une classe moyenne, constituée des corps de fonctionnaires ; et une classe de travailleurs précaires, agents contractuels de la fonction publique. Les distributions des moyennes de revenus sont très similaires entre ces deux dernières classes : leurs revenus médians sont respectivement de 30 578 euros et de 30 469 euros. Le revenu moyen minimum de la classe élite est supérieur ou équivalent aux troisièmes quartiles des revenus des deux autres classes : 43 204 euros contre 38 851 pour la classe 2 et 49107 pour la classe 3.

Cette classe élite est constituée de 53 corps, qui appartiennent aux trois branches de la fonction publique : les directeurs d'hôpitaux y côtoient les directeurs des services techniques des communes et les préfets. Elle est cela dit composée d'une grande majorité de corps de la FPE, dont la subdivision en corps est plus fine que celles des deux autres branches. Ces corps sont composés d'hommes en majorité, plus âgés que la moyenne, et travaillant plus souvent à Paris. Les corps sont de petite taille.

On pourrait penser qu'ayant introduit le montant moyen des primes au sein des corps, ce dernier surdéterminerait la classification des corps. Cependant, lorsqu'on effectue une classification ascendante hiérarchique à 10 groupes, seul le groupe de 53 corps se détache très franchement du reste des groupes, en termes de revenus. Les autres groupes ont des niveaux de revenus assez similaires les uns aux autres. Ils sont déterminés par d'autres enjeux que le niveau des primes qu'ils perçoivent ; comme par leur appartenance à un versant de la fonction publique, ou encore leurs lieux d'activité (Paris – Province). En cela, le niveau

très élevé de primes et, partant, de revenus, est un élément distinctif du seul groupe de 53 corps mis en évidence de manière inductive.

c - Situer l'élite au sein de la fonction publique

Il existe deux définitions concurrentes d'une forme d'élite au sein de la fonction publique : la catégorie A+, complétant les catégories antérieures A, B et C et fondée sur le fait que ses membres perçoivent un traitement élevé ; et la notion de fonctions d'encadrement supérieur. Quel rapport notre catégorisation inductive entretient-elle avec ces deux définitions ?

Les employés de la fonction publique sont, depuis la disparition de la catégorie D au début des années 1990, subdivisés en 3 catégories : A, B et C. La catégorie informelle A+ regroupe par ailleurs, au sein de la catégorie A, « l'ensemble des corps ou emplois fonctionnels dont l'indice terminal du grade supérieur est au moins égal à la hors échelle B (HEB) »²⁹⁵, c'est-à-dire les corps dont un grade atteint un indice majoré strictement supérieur à 963 ». Ses membres ne bénéficient pas pour autant d'un statut juridique particulier au sein de l'administration. La catégorie A+ regroupe environ 3 % des effectifs des agents titulaires civils de l'État, dont une minorité de « grands corps » (PEYRIN, 2019).

Depuis 2019, les gouvernements successifs ont engagé une importante réforme de la haute fonction publique. Elle a principalement marqué les esprits du fait de la suppression de l'ENA et de la création de l'Institut national du service public pour en prendre la succession. Mais cette réforme réagence également l'espace des corps de la haute fonction publique en donnant naissance au corps des administrateurs de l'État, qui intègre notamment les administrateurs civils, les préfets, les corps d'inspection générale et les corps de diplomates en un corps unique. Cette réforme ambitionne de sortir d'une logique strictement statutaire, qui marquait encore la délimitation de la catégorie A+ sur la base des grilles indiciaires, pour mettre en évidence l'existence de fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'administration. Outre le corps des administrateurs de l'État qui est pensé comme le nouveau « socle » de la haute fonction publique, cet espace intègre également les grands corps d'ingénieurs (mines, ponts et eaux et forêts, INSEE), les magistrats de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes, les membres du Conseil d'État, et diverses autres fonctions (urbanistes d'État, conservateurs, médecins inspecteurs de santé publique...). Il intègre également une série de fonctions dirigeantes associées à des grands établissements publics (agences, instituts de recherche, musées, théâtres...).

La catégorie haute fonction publique telle que nous l'avons définie de manière inductive ci-dessus représente l'équivalent de 45 000 postes occupés à titre principal au cours de l'année 2019 (contre 4,350 millions pour le cluster 2, et 560 000 pour le cluster 3) ; c'est à dire moins de 1% de la fonction publique, et trois fois moins d'individus que la catégorie A+. La catégorie A+ est pour l'essentiel plus large que notre catégorie inductive : elle comprend également les corps de directeurs de recherche des EPST, de professeurs des universités et de maître de conférences, de professeur agrégé ainsi que les corps des personnels de direction de l'éducation nationale. Les praticiens hospitaliers ainsi que quelques corps de médecins (médecins de l'éducation nationale, médecins territoriaux, etc.) en font également partie. En revanche, n'y figurent pas les corps de contrôle de l'aviation civile, qui appartiennent à la catégorie A. Ces derniers tirent leur appartenance à notre catégorie inductive du fait des fortes primes attribuées à leurs membres. Exception faite de cet artefact, tout se passe comme si notre catégorie regroupait les corps de catégorie A+ à l'exception des corps de médecins, d'enseignants et d'enseignants-chercheurs les plus prestigieux.

²⁹⁵ <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/dossiers/2010-2011-encadrement-sup.pdf>

En revanche, notre catégorie inductive converge fortement avec la notion d'encadrement supérieur de l'État qui est au cœur de la réforme de 2019, la seule différence concernant les emplois de direction de la fonction publique territoriale ainsi que les directeurs d'hôpitaux. Notre catégorie élargit ainsi la notion d'encadrement supérieur de l'État aux deux autres versants de la fonction publique. Plus encore, la grande similarité entre ces deux listes de grades nous renseigne aussi implicitement sur le fait que la notion d'encadrement supérieur structurait déjà implicitement les politiques salariales au sein de la haute fonction publique puisque, dès 2019, et probablement également dans les années antérieures. Nous insistons notamment sur le fait que les primes font l'objet d'un usage différencié clairement marqué pour la cinquantaine de corps que nous avons isolé du reste de la fonction publique.

Cette logique de différenciation serait d'autant plus visible si nous prenions en compte dans l'analyse les circulations entre ces corps et un certain nombre de positions de direction, regroupées sous l'étiquette « hors corps » dans le fichier SIASP, qui donnent accès à des rémunérations encore nettement supérieures. D'autres analyses seront nécessaires pour affiner les premiers éléments présentés dans le cadre de cet article. Au sein de la haute fonction publique, tous les corps ne donnent pas accès de manière équivalente à des positions au sein du hors corps, il existe des circuits privilégiés, ce que montre déjà les travaux existants sur la base de monographies de « grands » corps. Mais il serait également intéressant de replacer ces circulations dans l'espace plus vaste des pratiques de pantouflage et de rétro-pantouflage, elles aussi documentées à l'échelle de quelques grands corps, pour en offrir une vision transversale. Nous pouvons faire l'hypothèse d'une différenciation interne assez forte entre des corps dits de « débouché », qui constituent des points d'arrivée de carrière, d'autres qui constituent des positions-refuge entre différentes mobilités au sein de l'État, ou d'autres qui sont des portes de sortie en-dehors de la fonction publique. Nous pouvons également faire l'hypothèse que l'accès à des fonctions rémunératrices hors du corps d'origine a un effet rémanent dans le sens où les fonctionnaires qui entrent dans un corps peuvent négocier, dans une certaine mesure, le montant de la prime qui leur est attribuée en fonction de leur niveau de prime antérieur.

Conclusion

Ce travail constitue une première mise à plat d'un certain nombre d'inégalités structurelles des rémunérations à l'intérieur de la fonction publique française. Il permet de mettre en lumière l'écart considérable entre un petit nombre de corps formant une haute fonction publique et le reste des corps et des grades, fonctionnaires et contractuels confondus. Les primes apparaissent comme l'outil principal de cette différenciation dans le contexte de stagnation des grilles indiciaires, et du point d'indice, déjà bien documenté par la littérature (MONIOLLE, 2014). Le fait qu'un certain nombre de corps échappent à cette stagnation grâce aux primes soulève des questions politiques importantes. Nous ne sommes pas en mesure de documenter les stratégies et les justifications qui sous-tendent cette politique mais il paraît déjà intéressant, dans un premier temps, de l'objectiver de manière aussi directe. L'analyse gagnerait évidemment à être prolongée par une enquête qualitative auprès de la Direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP). Elle gagnerait aussi à la constitution de séries temporelles longues pour comprendre les évolutions de ces écarts salariaux entre corps et types de corps. Les rares travaux ou informations disponibles montrent que la question des rémunérations accessoires est un enjeu politique sensible, au moins dès les années 1980 et très certainement avant. Les séries agrégées par catégories socioprofessionnelles mises en ligne par la DGAFP indiquent par exemple que la différenciation des rémunérations entre fonctions de direction d'un côté et professions intellectuelles et supérieures de l'autre n'a cessé de s'accroître : pour les premiers, la part des primes dans leur rémunération est passée de 36% à 66% entre 1994 et 2009, quand celle des seconds est passée de 14% à 12% dans le même intervalle de temps. De plus, certains corps étaient connus pour avoir une gestion quasi privative des rémunérations dites

accessoires, sur lequel le ministère de la Fonction publique ou du Budget lui-même n'avait que très peu de visibilité²⁹⁶. Une des vertus de l'informatisation de la gestion des revenus au sein de l'État est de procéder à une relative uniformisation de la collecte des informations sur les paiements versés aux agents, et à leur centralisation dans une base unique. Mais si le Système d'information sur les agents des services publics constitue dès lors une ressource intéressante pour mener à bien ce travail de mise à plat des inégalités structurelles, il ne permet pas pour autant de nous informer sur l'ensemble des revenus et des avantages associés à des positions dans des corps. D'autres enquêtes ethnographiques plus fines seraient ici indispensables.

Bibliographie

- BARADJI E. et PEYRIN A. (2011), « L'encadrement supérieur dans les ministères : première caractérisation exhaustive des agents appartenant aux corps A+ en 2009 », Paris : La Documentation française, p. 247-268.
- BEZES P., DEMAZIERE D., LE BIANIC T., PARADEISE C., NORMAND R., BENAMOUZIG D., PIERRU F., EVETTS J., « *New Public Management* et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du travail*, Vol. 53 - n° 3 | 2011, 293-348.
- CARDONI, F., de MALBERG, N. C., MARGAIRAZ, M. (dir.), (2012). *Dictionnaire historique des inspecteurs des Finances (1801-2009). Dictionnaire thématique et biographique*, Paris, La Documentation Française.
- CHARLE, C. (1982). « Naissance d'un grand corps [L'Inspection des finances à la fin du 19ème siècle] », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 42(1), p. 3-17.
- DEMONTEIL, M., (2023). « Cadres du secteur public : des inégalités de carrière et de genre qui se creusent avec l'Âge », *Connaissance de l'emploi*, n° 191, juillet 2023.
- EYMERI-DOUZANS, J. M. (2001). *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.
- GENÉT, J. P., LE MENÉ, M. (Eds.). (1987). *Genèse de l'État moderne : prélèvement et redistribution*, Paris, Editions du CNRS.
- GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P., « Entre les politiques publiques et la politique : l'émergence d'une « élite du Welfare » ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2001, p. 41-50.
- GERVAIS, J. (2007). « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique », *Politix*, (3), p. 101-123.
- KESSLER, M. C. (2005). « L'esprit de corps dans les grands corps de l'État en France », *L'esprit de corps, démocratie et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 277-298.
- KESSLER, M. C. (1978). *L'École Nationale d'Administration. La politique de la haute fonction publique. Histoire* (Vol. 1), Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LE CLÈRE, B., & WRIGHT, V. (1973). *Les préfets du second Empire*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- L'HORTY Y., MEURS D., (2016). « Introduction. Analyser les inégalités salariales entre les hommes et les femmes dans la fonction publique avec les données du *Système d'information sur les agents des services publics* », *Economie et statistique*, n°488-489, p. 89-95.
- MARRY, C., BERENI, L., JACQUEMART, A., LE MANCQ, F., POCHIC, S., REVILLARD, A. (2015). « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°153, p. 45-68.
- MONIOLLE, C. (2014). « Évolution des modes de rémunérations dans la fonction publique de l'État : vers une nouvelle cohérence ? », *La Revue de l'IRES*, n° 80, 3-26.
- MULLER, P., JOBERT, B. (1987). *L'État en action*, Paris, PUF.

²⁹⁶ Voir Le moniteur, "La fonction publique de l'État : les rémunérations d'ingénierie publique - Rapport public particulier de la Cour des comptes (décembre 1999)", 4 février 2000, consulté le 5 juin 2023.

- PILLON J.M., GARCIA S., MAUCHAUSSÉE M., PEYRIN A., (2021) « La Grande transformation des trois fonctions publiques : enjeux quantitatifs et qualitatif. Entretien avec Marion MAUCHAUSSÉE et Aurélie PEYRIN », *Revue Française de Socio-Économie*, 27, 141-155.
- PEYRIN, A., (2019). *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Armand Colin.
- ROUBAN, L. (1996). Les directeurs d'administration centrale 1984-1994. *La Revue administrative*, 49 (289), 18-31.
- SULEIMAN, E. N., MEUSY, M. (1979). *Les élites en France : grands corps et grandes écoles*, Paris, Seuil.
- TANGUY, G. (2009). *Corps et âme de l'État. Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, Thèse de doctorat de science politique, Université Paris, 1.
- THOENIG, J. C., (1987). *L'ère des technocrates : le cas des Ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan.
- WRIGHT, V. (1972). *Le Conseil d'État sous le second Empire*, Paris, Presses de Sciences Po.

Deuxième partie :

Les marges du salariat

Le droit du salaire dans la France d'outre-mer après 1945

Jean-Pierre LE CROM
Directeur de recherche émérite au CNRS

Pendant longtemps, les recherches en sciences sociales sur le travail ont été, en France, trop ethnocentrées, négligeant les territoires de l'Empire colonial qui comptaient pourtant avant la Seconde Guerre mondiale environ 60 millions d'habitants contre 40 millions environ en métropole. Dans une acception large, les colonies rassemblent un vaste ensemble de territoires majoritairement situés dans l'hémisphère sud. A l'intérieur de cet ensemble, on distingue les territoires selon leur statut juridique, leur rattachement institutionnel – les protectorats marocain et tunisien dépendent par exemple du ministère des Affaires étrangères²⁹⁷ – ou leur fonction. La distinction la plus souvent opérée concerne les « vieilles » colonies, dites souvent aussi de plantation, conquises avant la Révolution française – Guadeloupe, Martinique, Guyane, île de la Réunion –, les colonies de peuplement – comme l'Algérie – et les colonies d'exploitation qui seront les seules traitées ici.

Dans la période qui nous intéresse, une minorité d'individus, et même de travailleurs, relève du salariat. Mais cette minorité croît sensiblement pendant l'entre-deux guerres et après la Seconde Guerre mondiale. En 1951, le ministère de la France d'outre-mer dénombre 328 000 salariés en AOF, 248 300 en Madagascar, 162 700 en AEF, 115 000 au Cameroun (contre environ 3 000 au début des années 1920), 75 200 dans les Établissements français de l'Inde, 9 967 en Nouvelle Calédonie, 12 000 au Togo, 10 000 à la Côte française des Somalis (aujourd'hui Djibouti), 3 800 dans les Établissements français de l'Océanie et, enfin, 815 à Saint-Pierre et Miquelon²⁹⁸. On ne connaît pas le nombre de travailleurs salariés en Indochine au même moment mais ils étaient 221 000 à la fin des années 1920.

Il faut souligner par ailleurs – et c'est extrêmement important – la perméabilité des catégories instituées ou utilisées par les autorités coloniales, entre travail coutumier, travail forcé (dit « obligatoire » et réservé théoriquement à certains travaux d'intérêt public) et travail libre, présenté comme un principe dans toutes les réglementations territoriales dès les années 1920. Comme l'a bien expliqué Pierre NAVILLE dans un numéro pionnier de la revue *Présence africaine* sur le travail en Afrique :

« Les salariés permanents sont une minorité, la plupart des travailleurs n'étant souvent payés en monnaie que par périodes interrompues ; entre-temps, ils retournent au travail agricole à leur propre compte, ou se livrent à quelque production artisanale ou à un commerce minime. La frontière entre "salariés", "rémunérés", "rétribués" est mouvante, d'autant plus qu'elle est traversée périodiquement par ces levées de travailleurs forcés qui continuent en bien des régions d'être la règle pour certains types de travaux (routes, ports, terrassement, forestage), bien qu'elles prennent aujourd'hui des noms et des formes nouvelles, et que le contrôle en soit un peu plus serré²⁹⁹. » Malgré leur diversité, ces diverses formes d'activité apparaissent bien connectées entre elles et font système³⁰⁰.

²⁹⁷ Antoine PERRIER, *Monarchies du Maghreb : l'État au Maroc et en Tunisie sous protectorat (1881 – 1956)*, Paris, éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2023, 379 p.

²⁹⁸ Arch. Nat. Pierrefitte, 19870329/7.

²⁹⁹ Pierre NAVILLE, « Données statistiques sur la structure de la main-d'œuvre salariée et de l'industrie en Afrique noire », *Présence africaine*, n°13, 1952, p. 281-282. Voir aussi le numéro consacré aux « Salariats d'en bas » par les *Cahiers d'études africaines*, n° 245 – 246, 2022 et notamment l'introduction de ce numéro par Etienne BOUREL et Guillaume VADOT : « Le salariat, un objet devenu (trop) discret en études africaines », p. 9 - 39 et l'article de Ferruccio RICCIARDI, « Qu'est-ce qu'un « travailleur africain ? Marché, coercition et mobilité en Afrique équatoriale française (1911-1940) », p. 153 - 182 ; Jean COPANS, « Remarques sur la nature du salariat en Afrique noire », *Tiers-Monde*, t. 28, n° 110 : Industrialisation, salarisations, secteur informel, p. 315-332.

³⁰⁰ Marcel VAN der LINDEN, *Travailleurs du monde : essais pour une histoire mondiale du travail*, Paris, Karthala ; Berlin, Re : Work, 2022, 501 p.

Par rapport aux développements que nous avons antérieurement consacrés à la question du salaire dans les colonies d'exploitation³⁰¹, la focale est ici chronologiquement et géographiquement resserrée. Non seulement le propos sera limité à la courte période qui va de la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'aux indépendances, mais, de plus, il ne sera pas question des territoires d'Asie et du Pacifique (Inde française, Nouvelle-Calédonie, Océanie) dans lesquels l'influence du droit métropolitain est plus ancienne qu'en Afrique et, pour certains, dotés de meilleures conditions de rémunération. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, selon la responsable de l'Inspection générale du travail des territoires d'outre-mer Lucrèce GUELFY, « nombreux sont les simples manœuvres qui possèdent une voiture » (*sic*)³⁰².

Avant d'entrer pleinement dans le sujet, il apparaît nécessaire de rappeler rapidement les caractéristiques principales du droit du travail dans les colonies françaises³⁰³.

Premièrement, il obéit au principe de la spécialité législative posé par le *Senatus consulte* du 3 mai 1854, sous le Second Empire. Quand un texte se termine par la mention qu'il est applicable « en Algérie et dans les colonies », cela ne veut pas dire qu'il est immédiatement applicable mais seulement qu'il *peut* l'être à condition qu'un autre texte, un arrêté local cette fois, le décide. Cette règle vaut pour tous les domaines du droit et accorde ainsi une importance considérable aux gouverneurs, gouverneurs généraux (AOF et AEF) et commissaires du gouvernement (Cameroun et Togo) sur le plan juridique dans les territoires qu'ils administrent. C'est d'autant plus vrai qu'il n'existe pas de réglementation uniforme dans les colonies, même si la circulation des hommes et des idées favorise la convergence des normes. Chaque territoire élabore ainsi sa propre réglementation par décret : dans les années 1920 en Afrique ; dans les années 1930 en Asie.

Deuxièmement, ces réglementations ne concernent que les travailleurs dits « indigènes », les Européens ne bénéficiant de règles particulières que dans deux territoires : en Indochine, à partir de 1937, et au Cameroun, à partir de 1945. Elles ne portent que sur le travail libre, le travail dit « public obligatoire », forcé donc (prestations, réquisitions), étant traité par d'autres textes. La confusion est toutefois très fréquente, le travail forcé étant utilisé aussi par certaines entreprises privées³⁰⁴. Par ailleurs, les textes relatifs au travail libre contiennent aussi des dispositions répressives issues du régime dit de l'indigénat et du délit d'emport d'avances généralisé dans les colonies africaines en 1932³⁰⁵.

Troisièmement, cette situation évolue un peu sous le Front populaire, avec la reconnaissance timide du droit syndical et de la négociation collective dans certains territoires comme le Sénégal ou la création d'offices régionaux du travail chargés du recrutement de la main d'œuvre comme au Cameroun. Mais ces innovations sont peu

³⁰¹ Jean-Pierre LE CROM, « Le prix du travail dans les colonies françaises d'exploitation », in Michel MARGAIRAZ et Michel PIGENET (dir.), *Le prix du travail. France et espaces coloniaux, XIXe-XXIe siècle*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2019, p. 65-75

³⁰² Lucrèce GUELFY, « Quelques aspects du problème des salaires dans les territoires d'outre-mer », *Revue d'économie politique*, 1951, p. 927 – 951.

³⁰³ Jean-Pierre LE CROM et Marc BONINCHI (dir.), *La chicotte et le pécule. Les travailleurs à l'épreuve du droit colonial français (XIXe-XXe siècles)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Histoire, 2021, 332 p.

³⁰⁴ Babacar FALL, *Le travail forcé en Afrique occidentale française (1900-1946)*, Paris, Karthala, coll. Hommes et Sociétés, 1993, 336 p. ; Romain TIQUET, *Travail forcé et mobilisation de la main d'œuvre au Sénégal (années 1920-1940)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Histoire, 2019, p. 103-104.

³⁰⁵ « Droit du travail vs droit pénal : le cas des colonies », in *Les mots du droit, les choses de justice. Dire le droit, écrire la justice, défendre les hommes. Mélanges en l'honneur de Jean DANET*, Paris, Dalloz, 2020, p. 457-469.

ambitieuses et mal appliquées³⁰⁶. Il faut attendre la conférence de Brazzaville organisée par le Comité français de libération nationale début 1944 pour voir s'opérer des changements significatifs³⁰⁷. A la suite de celle-ci, le droit syndical est reconnu pendant que le travail forcé est aboli et qu'il est créé une inspection du travail outre-mer, *a priori* indépendante des gouverneurs. En 1946, la loi LAMINE-GUEYE accorde par ailleurs la citoyenneté à tous les habitants des colonies avant que le Code du travail des territoires d'outre-mer (CTTOM), qui ne distingue pas les individus selon leur genre ou leur couleur de peau, ne soit promulgué. Ces modifications majeures ne sont évidemment pas sans conséquence sur la question des salaires.

La période 1945 – indépendances est donc marquée par un mouvement d'ensemble que sépare néanmoins juridiquement l'adoption du CTTOM. Les questions relatives au salaire et à sa détermination sont aussi importantes et discutées qu'en métropole : rôle de l'État en général et de ses diverses composantes ; salaire minimum ; rapports entre négociation collective, négociation individuelle et décisions unilatérales soit de l'État soit de l'employeur ; « socialisation » du salaire ; politique salariale de l'État colonial vis-à-vis de ses propres agents, qu'ils soient autochtones ou européens. On ne traitera pas ici de l'ensemble de ces sujets. Alors que la politique de rémunération des fonctionnaires coloniaux demeure peu connue³⁰⁸, la socialisation du salaire se présente très différemment de manière très différente qu'en métropole. Disons simplement que dans les colonies les compléments de salaire n'y sont pas les mêmes. Il n'existe pas d'assurance maladie, maternité ou invalidité ; les retraites sont inconnues et partiellement remplacées par un pécule mal appliqué ; la réparation des accidents du travail est tardive et différenciée selon les territoires³⁰⁹ ; les allocations familiales, qui n'existaient que dans de très rares endroits comme le Moyen-Congo avant la Seconde Guerre mondiale, ne sont réglementées qu'en 1954³¹⁰. Par contre, toutes les réglementations, depuis les années 1920 et même avec le CTTOM, prévoient que les contrats de travail doivent contenir avec luxe détails des clauses relatives aux rations de nourriture, au logement et au service de santé des travailleurs.

Pour permettre une comparaison colonies/métropole, on traitera donc de deux questions : celle du salaire minimum, où l'État joue un rôle majeur et direct ; celle du salaire en général, où l'État possède des attributions moins étendues, mais néanmoins importantes.

I. Le rôle direct de l'État colonial en matière de salaires : la fixation du salaire minimum vital

Fixé très tôt par les autorités coloniales, le salaire minimum vital n'est pas uniforme et il est différencié en zones dans chaque territoire. Avec le CTTOM se pose le problème factuel de la prise en compte de la réduction du temps de travail hebdomadaire à 40 heures pour déterminer son montant.

³⁰⁶ « Entre ambitions et limites : comment transférer les normes du travail aux colonies ? L'exemple du Front populaire », in Alexandre CHARBONNEAU, Olga FOTINOPOULOU-BASURKO et François MANDIN, *Le travail et la mer. Liber amicorum en hommage à Patrick CHAUMETTE*, Paris, Editions A. Pedone, 2021, p. 195-204.

³⁰⁷ « L'influence de la conférence de Brazzaville (1944) sur l'amélioration de la réglementation du travail dans les colonies : légende ou réalité ? », *Mélanges en l'honneur de Pierre-Yves VERKINDT*, Paris, LGDJ, Coll. Mélanges, 2022, p. 261-270.

³⁰⁸ Signalons toutefois un projet de recherche en cours de Quentin LOHOU portant sur les fonctionnaires coloniaux.

³⁰⁹ Farid LEKEAL, « Indemniser les accidents du travail survenus aux colonies ? Quelques questions posées sur l'application de la loi du 9 avril 1898 sur la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail », in *La chicotte et le pécule, op. cit.*, p. 71-89.

³¹⁰ Ce sujet mériterait une recherche approfondie, au - delà des travaux déjà existants : voir Armelle MABON, *L'action sociale coloniale : l'exemple de l'Afrique occidentale française du Front populaire à la veille des indépendances*, Paris, L'Harmattan, 2000, 221 p.

A. Salaire minimum et zones de salaires

Historiquement l'autorité publique a joué un très grand rôle dans la fixation des salaires. Sans syndicat ni droit de grève, les travailleurs étaient complètement désarmés devant des employeurs dans leur majorité avides de profit et généralement peu soucieux des conditions de travail et de vie de leurs salariés.

C'est pour cette raison que les décrets réglementant le travail en Afrique subsaharienne indiquaient tous que le montant du salaire minimum devait être fixé par les autorités publiques, i.e par arrêté des chefs de territoire. A partir de 1937, les offices régionaux du travail, élargis à la représentation ouvrière, peuvent faire des propositions. Si l'on prend en compte que ces mêmes décrets prévoyaient l'obligation de clauses sur la nourriture et le logement, de même que des mesures de protection du paiement des salaires (paiement en espèces, interdiction des avances, réglementation des retenues), on constate que l'intervention de la puissance publique, avant la Seconde Guerre mondiale, était beaucoup plus importante qu'en métropole. Pour autant, le très faible nombre de contrats de travail et l'impuissance congénitale d'une inspection du travail qui n'en avait que le nom rendaient ces dispositions peu opératoires. Le non - paiement des salaires était d'ailleurs le principal et souvent le seul motif de saisine des travailleurs devant les conseils d'arbitrage chargés de régler leurs différends avec leurs employeurs.

A partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, le salaire minimum vital est fixé par arrêté des chefs de territoire sur proposition de la toute nouvelle inspection du travail et après consultation des commissions consultatives du travail où siègent en nombre égal représentants des employeurs et des salariés. Calculé pour un travailleur non qualifié de centre urbain, il est composé de différents postes dont une ration alimentaire correspondant à des travaux lourds (2800 - 3000 calories/jour), les dépenses de logement, d'habillement, d'hygiène, les impôts et, mais uniquement en AOF, les distractions (cinéma, tabac, etc.).

Dans le salaire minimum vital, le poste « dépenses alimentaires » représente une part très importante : 50 % en moyenne, mais 67 % et plus au Cameroun, alors qu'à la même époque, la proportion correspondante est de 39 % en France métropolitaine. Il faut toutefois tenir compte ici de la contre-valeur de la ration alimentaire obligatoire, qui représente deux heures de travail au Sénégal, mais quelquefois jusqu'à quatre heures dans les territoires moins favorisés.³¹¹

Le système ainsi organisé n'est toutefois pas uniforme car les conditions de vie outre-mer peuvent être très différentes d'un territoire à un autre, voire une région à une autre ou d'une localité à une autre. Ces disparités justifient l'instauration de zones de salaire. Au Togo, il existe ainsi trois zones de salaires pour le secteur agricole et trois pour le secteur non agricole. Au Cameroun, on en dénombre neuf, mais il n'existe pas de distinction entre secteur agricole et non agricole. L'existence de ces zones produit d'importantes distorsions géographiques. D'une part, entre les localités : alors qu'en 1951, le salaire moyen journalier s'établit à 125 F environ, il est de 165 F à Dakar et de 43 F à Libreville. D'autre part, entre les centres urbains et les zones suburbaines et surtout de brousse : dans ces dernières, il existe en effet des abattements qui peuvent aller jusqu'à 77 % du taux de base, comme pour l'extrême nord du Cameroun par rapport à Douala. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, ces abattements ne dépassent toutefois pas 25 à 30 %, l'équivalent de ce qui existe en métropole³¹². Ces différences incitent les travailleurs de

³¹¹ Lucrèce GUELFY, *op. cit.*, p. 935.

³¹² *Ibid.*, p. 934.

brousse à affluer vers les villes, favorisant ainsi l'essor des bidonvilles.

B. L'influence de l'introduction de la semaine de 40 heures

La promulgation du Code du travail des territoires d'outre-mer en 1952 pose un problème particulier en matière de salaires, outre celui des allocations familiales, en raison d'une autre disposition fixant la durée du travail hebdomadaire à 40 heures. Les syndicats demandent 20 % d'augmentation des salaires pour tenir compte de la réduction de la durée hebdomadaire et 5 % de plus à titre d'heures supplémentaires en cas de maintien d'une durée effective à 48 heures. Le ministre des territoires d'outre-mer – Pierre PFLIMLIN – n'est pas de cet avis. Le 28 novembre 1952, soit entre le vote de l'Assemblée nationale et la promulgation du Code, il adresse un télégramme secret aux chefs de territoire : « *Code du travail a été définitivement voté par AN le 13 novembre – stop – publication JO interviendra prochains jours – stop – département entreprend élaboration textes réglementaires et instructions définissant modalités application – stop – aucune application du Code ne doit être envisagée avant publication ou notification de ces textes et instructions – stop – attire particulièrement votre attention sur points suivants – stop – application Code du travail ne doit pas entraîner majoration taux des salaires horaires – stop – hausses de salaires correspondront seulement à heures supplémentaires selon barèmes qu'aurez à fixer dans conditions à définir par textes application – stop – article 227 Code prévoit pour Gouverneurs faculté instituer un régime prestations familiales – stop – il ne faudra user de cette faculté qu'avec grande circonspection compte tenu notamment circonstances économiques et selon modalités que proposeront textes d'application et instructions – stop – vous signale dès à présent que notion prestations peut couvrir non seulement allocations en espèces mais toute autre forme aide à famille et enfants répondant à besoins et structure familles autochtones – stop - veuillez faire comprendre à représentants travailleurs nécessité délais pour mise au point modalités application sérieuses et bien adaptées – stop – mettez - les en garde contre illusion qu'application Code du travail pourrait modifier rapidement et profondément leurs conditions de vie.*³¹³ »

Ce télégramme ne reste pas secret bien longtemps. Le 17 décembre 1952, Ruben Um NYOBÉ, secrétaire général de l'Union du Peuple camerounais, indique dans une réunion de commission de l'ONU en avoir pris connaissance et dénonce « le ministre des Colonies qui ne se gêne pas de son côté pour mettre tout en œuvre pour saboter l'application du Code³¹⁴ ».

L'inspection générale du travail, qui n'avait pas été consultée, réagit également négativement à ce télégramme-circulaire, sous la plume sans doute de Lucrèce GUELFY, sa responsable. Elle « ne peut qu'émettre les plus expresses réserves sur les conséquences fâcheuses qu'elle risque d'avoir sur le plan social » et ajoute : « *De telles instructions intervenant immédiatement après le vote du Code du travail risquent d'être interprétées par la masse des travailleurs comme un moyen détourné de battre en brèche les dispositions de la loi concernant la fixation de la durée du travail. Appliquées à la lettre, elles risqueraient de se traduire, pour l'ensemble des travailleurs, par la réduction de leur rémunération. Les taux horaires des salaires n'étant pas modifiés et la semaine légale de travail étant désormais de 40 heures, c'est une diminution de 16,66% de leurs salaires que, dans l'immédiat, peut entraîner l'application du Code du travail. On imagine facilement les perspectives d'agitation qu'une telle situation risque d'ouvrir.*³¹⁵ »

³¹³ Arch. nat. Pierrefitte, 19870329/1. Télégramme du 28 novembre 1952.

³¹⁴ Arch. nat. Pierrefitte, 19870329/1. Lettre de BROURSTRA, directeur du secrétariat et des conférences, au ministre de la France d'outre-mer, 5 février 1953.

³¹⁵ Arch. nat. Pierrefitte, 19870329/1. Projet de note de l'Inspection générale du travail outre-mer pour le secrétaire d'État à la France d'outre-mer Paul-Louis AUJOULAT, s.d.

De fait, les discussions au sein des commissions consultatives du travail, consultées pour avis sur les arrêtés, s'avèrent très vives et les décisions éloignées des revendications syndicales. Ainsi, en AOF, l'augmentation est de 10 % pour tenir compte de la réduction du temps de travail et d'un pourcentage variable selon les territoires (6 % au Sénégal) pour tenir compte de la hausse du coût de la vie. Des grèves éclatent alors au Soudan, au Niger, en Guinée et au Sénégal. Finalement, fin novembre 1953, il est accordé une augmentation de 20 % correspondant à la réduction du temps de travail et il est prévu de déclencher une baisse du coût de la vie pour compenser l'augmentation constatée depuis la dernière fixation des salaires³¹⁶. Le problème, évidemment, est que les pouvoirs publics n'ont pas les moyens de décider d'un coup de baguette magique la baisse du coût de la vie.

II. Le rôle indirect de l'État en matière de hiérarchie des salaires

L'échelle ou la hiérarchie des salaires est l'autre grande question posée à l'État, en l'espèce au ministère de la France d'outre-mer. La voie normale de détermination des salaires, comme en métropole, est en théorie celle de la négociation collective. En réalité, celle-ci ne joue qu'un faible rôle, laissant la place aux contrats individuels encadrés par les règles fixées par le CTTOM.

A. Une négociation collective faible et encadrée

Avant la promulgation du CTTOM, il n'existe de conventions collectives que dans deux territoires, l'Inde française et l'AOF, et seulement depuis 1937. En AOF, le décret du 20 mars 1937 qui prévoit leur création présente deux caractéristiques. Il est, d'une part, inspiré de la loi métropolitaine de 1919 sur le fait qu'il n'est pas obligatoirement signé par des syndicats, ce qui s'explique par le développement très faible du syndicalisme dans les colonies d'exploitation. Le syndicalisme n'est reconnu qu'au Sénégal et, avec des conditions telles (savoir lire ou écrire en français) qu'il ne touche qu'un infime minorité de la population. Le domaine d'application du décret est, d'autre part, limité aux professions industrielles, commerciales et aux transports et exclut les entreprises agricoles, forestières et minières, largement majoritaires en Afrique francophone. L'administration essaiera de passer outre cette limitation du domaine mais n'y arrivera pas.

La négociation collective se développe en AOF après 1945 grâce à l'action de l'inspection générale du travail d'outre-mer. Il en existe de deux types, soit à destination des Européens, soit à destination des autochtones. Ces dernières ont un champ d'application moins vaste que les premières et sont limitées à une localité, un territoire ou une profession. On en dénombre 152 en 1948 (68 pour le commerce ; 55 pour l'industrie), surtout au Sénégal, la plupart ayant été étendues par arrêté gubernatorial.

Entre 1945 et 1947, plusieurs décrets seront de nouveau partiellement ou totalement consacrés à la négociation collective. Ils sont fortement inspirés de la loi métropolitaine de 1946 avec un rôle très important de l'administration. En 1945, par exemple, le chef de territoire est chargé de *représenter* les travailleurs et dans le décret MOUTET de 1947 (chapitre 3 consacré aux conventions collectives) qui ne sera jamais mis en œuvre, les conventions doivent être agréées par le gouverneur général.

L'inspiration dirigiste du droit de la négociation collective est encore fortement présente à l'origine du projet de Code du travail des territoires d'outre-mer, mais l'approche

³¹⁶ Pierre-François GONIDEC, *Droit du travail des territoires d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 1958, p. 579.

se modifie substantiellement dans un sens plus libéral au fur et à mesure de son examen, surtout après le vote en métropole de la loi du 2 février 1950, et sous l'influence de la commission des territoires d'outre-mer de l'Assemblée nationale, qui témoigne d'une « méfiance instinctive envers l'Administration³¹⁷ »

Dans le texte promulgué le 15 décembre 1952, la liberté l'emporte donc certes sur le dirigisme, mais le rôle de l'administration reste très important, surtout en matière d'extension. Le système qui prévaut est en effet quasi identique à celui de la métropole. Le Code distingue ainsi les conventions ordinaires, les conventions susceptibles d'extension et les accords d'établissement. C'est naturellement en matière d'extension que le rôle de l'administration est le plus important. Elle peut être à l'initiative de la procédure ; l'inspection du travail outre-mer peut intervenir dans les discussions ; et surtout, même si la consultation des parties revêt un caractère très général, l'Administration possède un pouvoir discrétionnaire d'extension qui se double d'un contrôle d'opportunité. En effet, le chef de territoire peut « *extraire de la convention, sans en modifier l'économie, les clauses qui ne répondraient pas à la situation de la branche d'activité dans le champ d'application considéré* ». Il a donc la possibilité de participer à la décision sur le fond et devient donc, dans ce cas, le co-auteur du document final, faisant de celui-ci une œuvre commune de la profession et de l'Administration. On ne saurait mieux souligner le caractère réglementaire des conventions collectives outre-mer.

Dans ce dispositif, l'importance du rôle de l'Administration se lit aussi dans les pouvoirs qui lui sont confiés en matière de règlement des conflits collectifs de travail. Si c'est désormais un inspecteur du travail et non le chef du territoire qui intervient, c'est bien ce dernier qui peut *in fine* se substituer aux parties, après avis de la commission consultative du travail. Le règlement se substitue ainsi à la convention.

Cinq ans après la promulgation du CTTOM, le bilan est maigre. On ne recense en effet que 40 nouvelles conventions collectives, dont 5 à un niveau fédéral (4 en AOF et une en AEF) alors que ce niveau était initialement privilégié. Toutes les autres ont donc un niveau réduit à un territoire, une région ou une localité. Ces conventions ont une visée générale (sauf une qui est exclusivement un accord de salaires), mais leur contenu est décevant : elles renvoient le plus souvent aux lois et règlements en vigueur.

Au bout du compte, le rôle de l'État en matière de négociation collective apparaît très important : si les arrêtés d'extension s'avèrent peu nombreux, ceux qui tiennent lieu de conventions en se substituant à elles le sont beaucoup plus³¹⁸.

B. L'échelle des salaires

Au-delà de la question du salaire minimum vital qui, en Afrique, concerne 75 % des salariés dans les années 1950 – 50 % dans la circonscription de Dakar en 1948³¹⁹ – se pose aussi la question des salaires en général³²⁰. A la différence de la métropole, l'augmentation du salaire minimum contribue peu à « écraser » la hiérarchie des salaires tant les différences sont importantes entre les différentes catégories de salariés.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 137 et, du même auteur, « Une mystique de l'égalité : le Code du travail des TOM », *Revue juridique et politique de l'Union française*, n° 2, avril-juin 1953, p. 176 -196.

³¹⁸ *Ibid.*, p. 166.

³¹⁹ Ibrahima THIOUB, « Économie coloniale et rémunération de la force de travail : le salaire du manœuvre à Dakar de 1930 à 1954 », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, t. LXXXI, n° 305, 1994, p. 434.

³²⁰ Sur l'écart très prononcé entre hautes et bas salaires en Afrique, voir : Anonyme, « La structure des salaires selon les races dans certaines régions d'Afrique », *Revue internationale du Travail*, 1958 – 07, p. 21-63. Cet article porte principalement sur l'Union Sud-Africaine et la Rhodésie du Sud.

Ce problème concerne d'abord la différence de traitement entre les ouvriers, très majoritairement manœuvres, et les « évolués », employés des entreprises privées et surtout de l'administration. En 1951, un employé hors catégorie à Dakar gagne 800 F. par jour, soit quarante fois le salaire minimum d'un manœuvre dans le nord du Cameroun (20 F.)³²¹. Il touche aussi à la différence entre les autochtones et les Européens. En AOF, en 1951, le salaire des Européens varie de 23 100 à 54 500 F. CFA par mois dans l'industrie et de 22 496 à 40 624 F. dans le commerce, non compris les gratifications annuelles, les commissions, les facilités d'achat au prix de gros, le logement et la prise en charge des frais de voyage. Pour les Africains, il oscille entre 3 955 F. CFA et 18 800 F. dans l'industrie et entre 4 285 et 21 425 dans le commerce.³²²

Le Code du travail des territoires d'outre-mer, fidèle à la philosophie de l'assimilation dont il est issu, ne changera néanmoins pas grand-chose à cette situation. Certes l'article 91 déclare que « à conditions égales de travail, de qualification professionnelle et de rendement, le salaire est égal pour tous les travailleurs quels que soient leur origine, leur sexe, leur âge et leur statut... », mais l'article 94 ajoute que « lorsque les conditions climatiques de la région du lieu d'emploi diffèrent de celles caractérisant la résidence habituelle d'un travailleur et lorsqu'il résultera pour ce dernier des sujétions particulières du fait de son éloignement du lieu de sa résidence habituelle au lieu d'emploi, le travailleur recevra une indemnité destinée à le dédommager des dépenses et risques supplémentaires auxquels l'exposent sa venue et son séjour au lieu d'emploi ».

Cet article 94 n'utilise pas le mot « expatriement », qui aurait immanquablement signifié la résurgence d'une discrimination raciale, mais emploie les notions de « résidence habituelle » et de risque climatique ou d'éloignement qu'il restait à définir. Cette question, l'une des plus importantes s'agissant de l'application du Code du travail des territoires d'outre-mer, fera l'objet de réponses divergentes et ambiguës des chefs de territoires dans leurs arrêtés locaux avant qu'un arrêté général, valable pour tous les territoires, ne soit finalement promulgué le 13 juin 1955, après des discussions très nourries au sein du Conseil supérieur du Travail des ministères des territoires d'outre-mer, organisme paritaire créé pour mettre en œuvre l'application du Code du travail des territoires d'outre-mer³²³.

Cet arrêté distingue les territoires en quatre groupes, y compris l'Algérie et les vieilles colonies, l'indemnité d'éloignement n'étant accordée qu'en cas de passage d'un groupe à un autre et non à l'intérieur du même groupe. Un Guadeloupéen allant travailler en AEF pourra ainsi en bénéficier mais pas un Togolais s'établissant au Sénégal. Le taux de l'indemnité d'éloignement est calculé selon un pourcentage qui tient compte à la fois de la résidence habituelle et du lieu d'emploi et varie de 1,5/10e à 4/10e, mais il s'agit ici de minima qui peuvent être augmentés par les conventions collectives. En réalité, et malgré les intentions égalitaires affichées, l'objectif du dispositif était bien d'attirer ou de retenir dans les colonies d'exploitation des travailleurs qualifiés avec des salaires élevés. Ce qui sera le cas jusqu'aux indépendances.

Conclusion : le salaire outre-mer : une affaire d'État

On retiendra deux principales idées de cette courte étude. La première porte sur l'État. Quand on travaille sur les colonies ou les territoires d'outre-mer, la notion d'État est évidemment différente de celle qui prévaut en métropole, que ce soit avant ou après la loi LAMINE-GUEYE de 1946 qui accorde la citoyenneté française à tous les autochtones. En

³²¹ L. GUELFY, *op. cit.*, p. 938.

³²² P.F. GONIDEC, *op. cit.*, p. 543.

³²³ Les dossiers des sessions du Conseil supérieur du Travail du ministère de la France d'outre-mer (1952-1956) sont conservés aux ANOM sous la cote IGT 1-3.

métropole, l'État, pour le dire vite, est représenté par le gouvernement et les préfets. En outre-mer, il s'agit plutôt du ministère des Colonies puis de la France d'outre-mer, d'une part, et des administrations locales gouvernées de manière autoritaire, au sens premier du mot, par les chefs de territoire, d'autre part. L'administration du travail y tient une faible place jusqu'à la création de l'inspection générale du travail outre-mer. Mais après 1946 les inspecteurs, désormais plus indépendants, occupent des fonctions essentielles en droit du travail – notamment en matière de fixation des salaires et de conventions collectives – ainsi qu'en matière sociale en général³²⁴, ce qui change un peu la donne.

La deuxième idée à retenir repose sur une sorte de paradoxe. En matière de droit du travail – et c'est particulièrement vrai dans le domaine des salaires – l'administration coloniale est censée protéger les travailleurs ; on trouve même cette idée assez répandue avant-guerre qu'elle les représente face à la toute-puissance des colons. En réalité cependant les populations locales ne lui font pas confiance car elles connaissent fort bien les accointances des administrateurs avec les milieux économiques et leur passivité dans la lutte contre le travail forcé. Si le système évolue sensiblement dans l'immédiat après-guerre avec la suppression du travail forcé, la reconnaissance du droit syndical et la création de l'inspection du travail outre-mer, la volonté des députés africains d'une législation plutôt libérale de la négociation collective lors des débats sur le Code du travail d'outre-mer témoigne de cette « méfiance instinctive envers l'administration » qui caractérise les rapports entre l'outre-mer et l'État alors même que les règles édictées par celui-ci attestent plutôt de sa volonté interventionniste.

³²⁴ Florence RENUCCI, « Les voltigeurs d'outre-mer. L'inspection générale du travail de la Seconde Guerre mondiale aux indépendances », in *La chicotte et le pécule, op. cit.*, p. 275-296.

Le rôle de l'État dans la fixation des salaires ou revenus des travailleurs de plateformes numériques

Claire MARZO

MCF HDR, Droit public, MIL, Université Paris Est (UPEC)
Coordinatrice du projet CEPASSOC (n° ANR-20-CE26-001-01)

<https://cepassoc.hypotheses.org/>

A l'heure de la numérisation, des plateformes numériques et des micro-tâches, la flexibilité et l'externalisation permises par le numérique deviennent la norme. De nouveaux travailleurs de plateformes numériques connaissent de nouveaux contrats, de nouvelles conditions de travail, de nouveaux modes de rémunération distincts du salaire, traditionnellement attaché au salariat.

Cette contribution a pour objet l'étude des salaires et de la rémunération des travailleurs de plateformes et du rôle de « l'État » dans la régulation et la détermination de leurs niveaux et de leurs structures³²⁵.

Derrière l'apparente simplicité de la question du rôle de l'État dans la régulation des salaires des travailleurs de plateformes en France, se cache une série d'interrogations qui, non seulement invite à dérouler les dimensions et les significations sous-jacentes de chacun de ces termes (État, salaire, régulation, travail de plateformes...), mais nécessite également d'historiciser l'analyse et de la situer dans un contexte international et au sein de la construction de l'Union européenne. Dans un premier temps, pour comprendre ces changements et pour délimiter les contours de cette contribution, nous revenons dans cette introduction, sur les notions de plateformes numériques, de travailleurs de plateformes ainsi que de salaire, avant, dans un second, temps de présenter notre questionnement.

Les plateformes numériques ont fait leur apparition il y a une dizaine d'années grâce au développement de l'Internet et de nouvelles techniques managériales permises notamment par la géolocalisation et la communication en ligne instantanée. D'un point de vue historique³²⁶, l'émergence des plateformes numériques s'inscrit à l'origine dans le mouvement de développement de l'économie collaborative. Cette dernière peut être définie comme une révolution d'un double point de vue : c'est d'abord une révolution de l'information. L'invention de l'écriture a marqué le passage de la préhistoire à l'histoire. L'impression a tourné la page du Moyen-Age à la Renaissance. Selon F. BIZARD, les nouvelles technologies de l'information et de la communication marquent un nouveau tournant³²⁷. L'économie collaborative est également une révolution industrielle. Il s'agit d'un phénomène de transformation de l'économie mondiale, d'un changement du paradigme organisationnel de l'entreprise, qui n'a pas encore dévoilé toutes ses conséquences.

³²⁵ Cette contribution s'inspire des travaux réalisés dans le cadre du projet CEPASSOC (voir le site du projet : <https://cepassoc.hypotheses.org/>). Projet JCJC coordonné par Claire MARZO et financé par l'agence nationale de la Recherche N° ANR-20-CE26-001-01) et plus particulièrement du colloque relatif aux salaires des travailleurs de plateformes numériques qui s'est tenu le 30 septembre 2022 dans le cadre du MIL, à l'Université Paris Est (UPEC) et dont les échanges se sont traduits par la publication d'un livre : Claire MARZO, *Les salaires minimaux des travailleurs de plateformes dans l'Union européenne*, Bruylant, Larcier, Automne 2023.

³²⁶ Les exemples ne se comptent plus, mais on citera par exemple un beau retour historique proposé par Ch. DEGRYSE dans I. DAUGAREILH, Ch. DEGRYSE et Ph. POCHE (dir.), "The platform economy and social law : Key issues in comparative perspective", ETUI Working Paper 2019.1, p. 1; ou encore K. FRENKEN, et J. SCHOR, « Putting the sharing economy into perspective », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 23, 2017, pp. 3 à 10.

³²⁷ F. BIZARD, « Pour une santé juste, Histoire de la protection sociale en France », 17 mars 2017, disponible sur son site, <https://www.fredericbizard.com/histoire-de-la-protection-sociale-en-france/> (consulté le 28/11/19).

Cette révolution agrège trois principales vagues de modernisation transdisciplinaires : - D'un point de vue économique : on assiste à l'émergence du capitalisme³²⁸ parfois qualifié d'innovateur³²⁹. - D'un point de vue technologique : la numérisation et les innovations informatiques par le biais d'algorithmes³³⁰ sont motrices³³¹ et s'épanouissent en dehors du cadre du droit³³². Ce développement a souvent lieu sous le regard bienveillant de certains États qui optent alors pour une régulation *a minima*³³³. Certains États comme le Royaume-Uni et les États-Unis promeuvent une diffusion des innovations de rupture³³⁴. - Du point de vue managérial, la théorie de l'entreprise-réseau et un système de sous-traitance entrent en compétition avec le système employeur/salarié. Cela conduit à une fissuration du lieu de travail³³⁵. Les conséquences de cette transformation sont nombreuses. Elles accompagnent l'émergence du travail de plateforme.

La notion de plateforme a été conceptualisée par l'économie industrielle dès les années 2000³³⁶. La plateforme se distingue d'une entreprise ou d'une société traditionnelle par sa fonction de mise en relation (et non de production)³³⁷ et sa capacité de création d'un effet de réseau³³⁸. Sur le fondement des travaux de J.-C. ROCHET et J. TIROLE³³⁹, la Commission européenne présente dans une communication de 2016, une série de caractéristiques des plateformes en ligne : « *leur capacité à créer et à façonner de nouveaux marchés à partir de l'accumulation de données personnelles, le fait qu'elles opèrent dans des marchés multifaces, qu'elles bénéficient d'effets de réseau ou qu'elles reposent souvent sur les technologies de l'information et de la communication* »³⁴⁰. Cette définition fonctionnelle des plateformes repose sur le modèle économique sur lequel elles se fondent. Révolution industrielle, ce phénomène a aussi transformé le travail³⁴¹.

Si on se tourne maintenant vers le travail de plateforme, celui-ci est aujourd'hui défini comme « *une forme d'emploi dans laquelle les organisations ou les individus utilisent une plateforme en ligne pour accéder à d'autres organisations ou individus pour résoudre des problèmes ou*

³²⁸ Voir P. DIEUAIDE, « Plateformes numériques, propriété privée des moyens de connexion, espace public : Trois coordonnées pour une nouvelle histoire du capitalisme ? » in M. ABEL, H. CLARET, P. DIEUAIDE (Eds), *Plateformes numériques. Utopie, réforme ou révolution ?* Paris, L'Harmattan, 2020, pp. 223 à 235. Et S. ABDELNOUR. & S. BERNARD, « Vers un capitalisme de plateforme ? Mobiliser le travail contourner les régulations », *La Nouvelle Revue du Travail*, vol. 13, 2018, <https://journals.openedition.org/nrt/3797>.

³²⁹ J. CANTWELL, "Innovation and information technology in the MNE", in Rugman A.M. (ed.) *The Oxford handbook of international business*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 417 à 446. 437 cité par I. DAUGAREILH, Ch. DEGRYSE et Ph. POCHET, *supra*, p. 21.

³³⁰ G. ROUET, « Démystifier les algorithmes », *Hermès, La Revue*, n°85, 2019/3, p. 21 à 31, <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2019-3-page-21.htm>.

³³¹ La machine a progressivement remplacé les muscles (force), les doigts (précision) et maintenant le cerveau (raisonnement humain), I. DAUGAREILH, Ch. DEGRYSE et Ph. POCHET, *supra*, p. 11.

³³² Voir A. GARAPON & J. LASSEGUE, *Justice digitale. Révolution graphique et rupture anthropologique*, Paris, 2018, PUF, pp. 85 à 92.

³³³ J. A. LEWIS, « Sovereignty and the Role of Government in Cyberspace », *The Brown Journal of World Affairs*, XVI (II), 2010, p. 55 à 65.

³³⁴ Voir sur ce point J.V. HALL, A.B. KRUEGER, « An analysis of the labor market for Uber's driver-partners in the United States », *ILR, Review*, 2018, 71, 3; et en Economie des institutions : P.A. Hall, D.W. Soskice (dirs.), 2001, *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press.

³³⁵ D. WEIL, *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2014.

³³⁶ Idée d'une réorganisation géographique (et non pas d'une diminution) de la production industrielle permise par la technologie, P. VELTZ, *La société hyper-industrielle : le nouveau capitalisme productif*, Paris, Seuil, 2017.

³³⁷ Pour plus d'explications voir M. ARFAOUI et N. LOSADA, Nouvelles formes d'emploi et syndicalisme [Texte imprimé] : quels moyens d'actions et quelles protections pour les travailleurs de plateforme ? Pantin : Confédération française des travailleurs chrétiens, 2020, 62-Lens : Impr. de la Centrale, p. 22.

³³⁸ En économie des institutions: P.A. HALL, D.W. SOSKICE (dirs.), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, 2001.

³³⁹ J.-C. ROCHET, J. TIROLE, « Platform Competition in Two-Sided Markets », *Journal of the European Economic Association*, 2003, p. 1, 4.

³⁴⁰ Commission européenne, « Les plateformes en ligne et le marché unique numérique », 2016, Bruxelles.

³⁴¹ Parmi de nombreux ouvrages, voir Jeremy AROLES, *Experiencing the New World of Work*, CUP, 2021.

prester des services en échange d'un paiement »³⁴². Cette définition couvre un large champ d'activités telles que des livraisons (*Amazon...*), des systèmes de restauration collaborative (*Deliveroo, UberEat...*), des systèmes de service d'un produit ou d'un logement (*Airbnb...*), l'ouverture de marchés de redistribution (*eBay...*) ou des modes de vie collaborative (*Facebook...*)³⁴³. On ne peut pas véritablement identifier un cas particulier du travailleur de plateformes tant cette expression recouvre une réalité hétéroclite : des profils divers, des activités variées et des statuts juridiques différents³⁴⁴.

Définis comme « *toutes personnes fournissant un service commercial organisé par l'intermédiaire d'une plateforme de travail numérique à la demande d'un destinataire de service* »³⁴⁵, les travailleurs de plateformes peuvent être des travailleurs précaires, démunis ou vulnérables, mais pas seulement. Ces travailleurs sont parfois salariés par la plateforme ou par une société fictive dite « *chapeau* » ou « *parapluie* », ou parfois travailleurs indépendants. Dans certains pays, ils bénéficient d'un tiers statut. Ils peuvent également bénéficier d'un double, voire d'un triple statut (étudiant, salarié) ou d'un statut dérivé de celui d'un proche.

Le travail de plateformes est naturellement un champ d'étude porteur car il couvre un grand nombre de situations juridiques différentes et évolutives. Il est stimulant car il est impossible à l'heure actuelle de régler une fois pour toute la question de la qualification de l'activité déployée pour le compte de toutes les plateformes. D'ordinaire, la comparaison des statuts de divers travailleurs n'est pas un sujet d'étude récurrent. Toutefois, l'étude du statut des travailleurs de plateformes transcende ces différences et permet d'appréhender la réalité de la rémunération des différents groupes de travailleurs et de poser la question du rôle de l'État.

Il nous faut au préalable revenir sur la notion de salaire. Du latin *salarium* (solde pour acheter du sel), le salaire est « *toute somme versée en contrepartie d'un travail effectué par une personne, dans le cadre d'un contrat de travail* »³⁴⁶. On en trouve une définition large, synonyme d'appointements, émoluments, gages, de mensualité, paie, prix, rémunération, rétribution, solde ou traitement. Toutefois, le salaire a aussi un sens plus étroit lorsque l'on l'analyse par le prisme du droit du travail et du code du travail. Le salaire est alors non seulement « *la contrepartie du travail fourni* »³⁴⁷, mais il faut préciser qu'il est versé par un employeur, il se compose du salaire de base, des avantages en nature, des primes ainsi que des majorations prévues par la loi ou les accords collectifs³⁴⁸. Le destinataire du salaire est normalement le salarié, majeur ou mineur émancipé³⁴⁹. Le salaire de base est fixé librement entre l'employeur et le salarié, soit par le contrat de travail, soit par décision de l'employeur (usages, directives, barème d'entreprise, notes d'information...) sous réserve du respect de certaines règles légales et conventionnelles³⁵⁰.

³⁴² <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/platform-work;>(15/4/20); Communication de la Commission européenne, COM 2016/184.

³⁴³ Voir les quatre catégories proposées par R. BOTSMAN and R. ROGERS, 'What's Mine is Yours', Harper Collins, 2010.

³⁴⁴ S. ABDELNOUR et D. MEDA, *Les nouveaux travailleurs des applis*, PUF, 2019.

³⁴⁵ Voir COM2021/762.

³⁴⁶ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/>, onglet salaire.

³⁴⁷ <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/la-remuneration/> (consulté le 12/5/23).

³⁴⁸ Plusieurs modes de fixation sont possibles : au temps, en fonction de la durée de travail effectif (c'est le mode le plus courant) ; au rendement, en fonction de normes connues et définies préalablement (guelte, travail aux pièces, prime...) ; au forfait. Dans les conditions et avec les garanties prévues par le code du travail, une convention de forfait entre le salarié et l'employeur est alors obligatoirement conclue par écrit. Elle doit par ailleurs être précise et quantifiée.

³⁴⁹ Il existe quelques exceptions : le salarié mineur non émancipé si le représentant légal ne s'y est pas opposé ou encore un tiers désigné par la loi ou par une décision de justice.

³⁵⁰ les règles relatives au SMIC ; les règles relatives à la mensualisation ; les salaires minimaux et les éléments de rémunération prévus par les conventions ou accords collectifs applicables, ou l'usage éventuellement en vigueur dans l'entreprise ; le principe d'égalité de rémunération entre femmes et hommes ; la non-discrimination (notamment syndicale). Le salaire net s'obtient en déduisant du salaire brut les cotisations et contributions salariales (assurance vieillesse, retraite complémentaire, CSG, CRDS...) et la valeur des avantages en nature éventuels.

Le salaire constitue la forme classique de rémunération du salariat. Le salaire doit alors être distingué d'autres types de rémunérations et en particulier celles des travailleurs indépendants, autoentrepreneurs et par conséquent de la plupart des travailleurs de plateformes. On assiste aujourd'hui à une revalorisation de ces rémunérations avec la recrudescence du recours au travail indépendant. La question du rôle de l'État dans ce nouveau contexte apparaît de nouveau. Au-delà des salaires, peut-il réguler les revenus des travailleurs indépendants ?

Ceci nous amène à l'objet de cette contribution, à savoir le rôle de l'État dans la fixation des salaires ou revenus des travailleurs de plateformes numériques. L'intérêt de ce sujet apparaît. Le travail de plateformes numériques place l'État dans la position de devoir – ou non – accompagner l'essor du travail indépendant et la disparition concomitante – bien qu'encore relativement faible en termes statistiques³⁵¹ – des salaires au sens étroit du terme³⁵².

Le travail de plateformes, du fait de ses caractères atypique et relativement neuf, permet de sonder les frontières du salaire, d'analyser le rôle de l'État. Nous nous intéresserons au rôle de l'État à la fois dans l'institution d'un salaire ou d'un revenu des travailleurs de plateformes (I) et dans la mise en place d'une négociation collective des travailleurs de plateformes (II).

D'une part, il s'agit de prendre la mesure des tensions entre nouvelle organisation économique et managériale et régulation étatique ou encore régulation salariale centralisée. L'État peut-il être un « *arbitre social dynamique* »³⁵³ dans le contexte nouveau du travail de plateformes mondialisé ?

D'autre part, il s'agit de comprendre l'équilibre qui s'installe entre les représentants des travailleurs indépendants – lorsqu'ils existent – et l'État. L'objectif est alors d'explicitier le rôle de l'État dans l'incitation à négocier, mais aussi dans l'encadrement des négociations sur les salaires face à une liberté conventionnelle proclamée. Nous verrons que l'analyse juridique met en lumière les nuances des textes de droit pour comprendre leurs implications en matière de « *marchandisation* » ou de « *démarchandisation* » du travail de plateformes.

Salaires nets et salaires bruts figurent sur le bulletin de paie. Voir <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/la-remuneration/article/le-salaire-fixation-et-paiement> (consulté le 12/5/23). Article L. 1221-4, L. 3241-1, L. 3245-1 et R. 3241-1 du Code du travail, Loi n°2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle (JO du 26).

³⁵¹ Voir au niveau mondial <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/crowd-work/lang--en/index.htm>; ou par exemple en Angleterre <https://www.tuc.org.uk/news/gig-economy-workforce-england-and-wales-has-almost-tripled-last-five-years-new-tuc-research> (consultés le 6/5/23).

³⁵² Cette évolution est le miroir d'une tendance générale relative à la baisse de toutes les rémunérations (salaires inclus) et du niveau de vie. Voir ILO, Global Wage Report 2022-23: The Impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power [30 November 2022] https://www.ilo.org/global/research/global-reports/WCMS_862569/lang--en/index.htm https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_862569.pdf. Voir aussi <https://www.etuc.org/fr/pressrelease/chute-record-de-la-valeur-des-salaires-minimum-legaux>

³⁵³ Michel-Pierre CHÉLINI, *Histoire des salaires en France des années 1940 aux années 1960*, Bruxelles, Peter Lang, 2021.

I. Le rôle de l'État dans l'institution d'un salaire minimum limité à certains travailleurs de plateformes numériques

Le rôle de l'État apparaît dans l'institution d'un salaire minimum. Celui-ci sera cependant limité à certains travailleurs et, en ce qui nous concerne, à certains travailleurs de plateformes numériques. Le rôle de l'État est envisagé dans sa dimension nationale (A) ainsi que dans sa dimension internationale et particulièrement dans le cadre de l'Union européenne qui vient accompagner mais aussi encadrer les choix étatiques (B).

A. Entre « marchandisation » et « démarchandisation » du travail de plateformes en France : bref rappel historique

En France, le rôle de l'État oscille entre marchandisation et démarchandisation, l'une étant le pendant de l'autre. Un bref rappel historique depuis le droit romain permet de comprendre les racines de cet accompagnement et de ce désengagement simultané. Il éclaire les développements récents et désormais bien connus de l'avènement du travail de plateformes et de sa régulation étatique.

1. Du droit romain au droit français : une marchandisation limitée

Le droit romain distinguait la *locatio operis* (louage d'ouvrage) de la *locatio operarum* (louage de service), séparant ainsi contrat d'entreprise et contrat de travail. En France, la loi de 1898 sur les accidents du travail reprenait cette distinction : dans le premier cas (contrat d'entreprise), la personne n'est pas salariée, alors qu'elle l'est pleinement dans le second (contrat de travail). Le salaire représente alors soit une quote-part du produit du travail, soit une rémunération de la force de travail mise à disposition³⁵⁴.

Selon Gérard LYON-CAEN, cette forme de rémunération permet à elle seule de spécifier la figure du travailleur « *non salarié* »³⁵⁵, indépendant ou encore autoentrepreneur. Cependant, les critères de détermination de la rémunération sont multiples, rendant souvent malaisée la distinction entre salarié et non-salarié. Ainsi, la rémunération de l'ouvrage inscrit le travail salarié dans la continuité du travail indépendant³⁵⁶. Historiquement, la rémunération à la tâche a constitué un facteur d'émancipation du travailleur, car celui-ci bénéficiait d'une liberté que ne lui accordait pas la rémunération à la journée, une liberté qui le rapprochait, par bien des aspects, du travailleur indépendant. Le salariat associé au travail d'usine mesuré et rémunéré sur le temps a même pendant un temps fait l'objet d'une résistance ouvrière³⁵⁷. Il s'est finalement imposé avec l'avènement de la grande usine et de ses murs qui délimitent le lieu et le temps de la subordination³⁵⁸. Par la suite avec la crise de cette grande usine, de l'organisation taylorienne et du management fordiste, la diversité des formes de la rémunération réapparaît, au dedans et en dehors de l'entreprise en brouillant la frontière entre travail salarié et travail non salarié³⁵⁹.

³⁵⁴ BIERNACKI R., 1995, *The Fabrication of Labor: Germany and Britain, 1640-1914*, Berkeley, University of California Press.

³⁵⁵ G. LYON-CAEN, *Le droit du travail non salarié*, 1990, Ed Sirey.

³⁵⁶ SAGLIO Jean, « Rémunérations et segmentations des marchés du travail », in *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel REYNAUD*, Recherches-La Découverte, édition 2003, p. 169-178.

³⁵⁷ E. P. THOMPSON, "Time, work-discipline, and industrial capitalism", *Past & Present*, Volume 38, Issue 1, December 1967, Pages 56-97.

³⁵⁸ Thierry PILLON & François VATTIN, 2007, « La question salariale : actualité d'un vieux problème », in F. VATIN & S. BERNARD (eds), *Le salariat*, Paris, La Dispute, p.29-48.

³⁵⁹ Dedans, c'est le développement des formes de rémunération déterminées sur la base des résultats et des performances des entreprises, dehors c'est une multiplicité de figures de la rémunération qui ressortent des processus d'externalisation et de plateformes, mais aussi des dynamiques subjectives de fuite du travail salarié, Voir M.-C. BUREAU et A. CORSANI, *Un salariat au-delà du salariat ?* Nancy, Presses Universitaires de Nancy-Éditions Universitaires de Lorraine, 2012.

Il s'agit alors, dès la conception du travail de limiter le désengagement de l'État. En d'autres termes, l'État justifie son intervention par l'engagement d'une certaine protection du travailleur lorsque celui-ci offre ou vend sa force de travail. *A contrario*, le commerce ne nécessite pas de garanties plus spécifiques que celles qui accompagnent le droit civil ou le droit des contrats. Cet équilibre se retrouve dans le cadre du travail de plateformes numériques bien qu'il soit revisité.

2. De l'absence de droit au droit du travail de plateformes : une démarchandisation limitée

L'essor du travail numérique permet la résurgence de nouvelles formes de travail à la tâche, proposées sur des durées courtes, pour une rémunération médiocre. On observe à cet égard un phénomène nouveau, un processus de « *tercéisation* » où les plateformes jouent un rôle d'intermédiaire souvent très actif, à défaut d'être juridiquement employeurs³⁶⁰.

Le travailleur de plateformes est un personnage intéressant en ce qu'il met en lumière les limites du système : un salaire minimum existe, mais il n'est pas pour tous. Face à la plateformes, le législateur français (qui est l'un des premiers au monde à se saisir de la question des plateformes) et le juge se penchent sur la question du salaire et du statut de ce travailleur, instaurant un paradoxe ou tout au moins une incertitude.

D'abord le législateur est intervenu en adoptant la loi du 8 août 2016 (dite « loi EL KHOMRI ») qui a introduit dans le Code du travail des dispositions pour les « *travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique* ». Son objet est d'imposer à certaines plateformes des obligations au nom de leur « *responsabilité sociale* ». À cet égard, l'article L. 7341-1 du Code du travail indique que les dispositions prévues au titre IV de la loi sont applicables aux travailleurs indépendants, qui peuvent désormais bénéficier de certaines règles habituellement réservées aux salariés. Ainsi, lorsque « *la plateforme détermine les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe son prix, elle a, à l'égard des travailleurs concernés, une responsabilité sociale* » c'est-à-dire des obligations. La responsabilité sociale des entreprises est un terme désormais consacré en droit : elle est définie par la commission européenne comme l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et leurs relations avec les parties prenantes³⁶¹. Elle est ici sanctionnée par la loi.

Ensuite, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel³⁶² propose que les plateformes qui acceptent de se doter d'une charte fixant un revenu d'activité décent³⁶³, bénéficient d'une présomption de travail indépendant³⁶⁴. Son établissement ne pouvait « *caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs* ». Mais ce dispositif a été considéré comme un « *cavalier législatif* » qui aboutit à limiter le pouvoir de qualification des contrats des juges, et a été

³⁶⁰ CARELLI R., CINGOLANI P., KESSELMANN D. (Eds), Regards interdisciplinaires sur le travail de plateforme, Teseo, 2022 ; et Bureau M.-C, Corsani A. Giraud O., Rey F. (dir.), 2018, Les zones grises des relations de travail et d'emploi. Un dictionnaire sociologique, TESEO (en ligne).

³⁶¹ Communication De La Commission Au Parlement Européen, Au Conseil, Au Comité Économique Et Social Européen Et Au Comité Des Régions Responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014, COM/2011/0681 final.

³⁶² JORF, n° 0205, 6 septembre 2018.

³⁶³ La charte prévoyait un revenu d'activité décent, des mesures pour prévenir les accidents (ce qui est un risque quotidien pour les livreurs, qu'ils soient cyclistes ou chauffeurs), des règles pour alimenter le compte personnel de formation et des garanties en cas de rupture de la relation entre le travailleur et la plateforme.

³⁶⁴ La présomption légale d'indépendance de l'article L.8221-6 I du code du travail est assortie d'un titre IV, partie 7 du code du travail, intitulé « *travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique* » dont l'article L.7341-1 précise qu'il s'applique aux « *travailleurs indépendants recourant pour l'exercice de leur activité professionnelle, à une ou plusieurs plateformes de mise en relation par voie électronique [...]* ».

censuré par le Conseil constitutionnel, le 4 septembre 2018³⁶⁵. L'effet de démarchandisation a donc été limité. Un salaire n'est pas reconnu, mais émerge l'idée d'un « revenu d'activité décent ».

En réponse, les juges et notamment la Cour de Cassation ont opéré des requalifications dans les secteurs du transport et de la livraison et ont permis à certains travailleurs de plateformes d'être considérés comme des salariés, leur ouvrant droit au salaire minimum national³⁶⁶. Il convient alors de se souvenir que 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)³⁶⁷.

La chambre sociale de la Cour de Cassation s'est prononcée, pour la première fois, dans un arrêt « *Take Eat Easy* » du 28 novembre 2018, sur la base de l'article L. 8221-6-2 du Code du travail. Les juges de cassation ont rappelé que « *l'existence d'une relation de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties ni de la dénomination qu'elles ont donnée à leur convention mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité des travailleurs* »³⁶⁸. Ils ont alors recherché, *in concreto*, le lien de subordination qui se caractérise par « *l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné* ». Deux critères sont retenus : l'existence d'un pouvoir de sanction et d'un système de géolocalisation qui permettait à la société Take Eat Easy de suivre en temps réel la position du coursier et de comptabiliser le nombre total de kilomètres parcourus. Ces critères permettent d'établir « *l'existence d'un pouvoir de direction et de contrôle de l'exécution de la prestation caractérisant un lien de subordination* » qui entraîne la requalification de la relation en contrat de travail.

L'arrêt « *Uber* » rendu le 4 mars 2020 par la chambre sociale de la Cour de Cassation va dans le même sens et construit la jurisprudence en la matière³⁶⁹. Il faut cependant noter que ces requalifications restent ponctuelles. La démarchandisation reste là encore limitée. En d'autres termes et en guise de conclusion provisoire, on tentera de résumer le message de cette sous-section en identifiant un échec du législateur à prendre en compte la spécificité du travail des plateformes, laissant seulement la place à la requalification en travail salarié à partir du critère existant de subordination.

Cette ambivalence s'inscrit dans un mouvement international. Par exemple, l'arrêt *Uber* de la Cour Suprême du Royaume-Uni a opéré une requalification d'un contrat de travailleur indépendant pour reconnaître le statut de *worker* et accorder le droit à un salaire minimum³⁷⁰. Ces arrêts doivent aussi être lus à la lumière du droit de l'Union européenne.

³⁶⁵ Décision n° 2018-769 DC ; JORF, n° 0205, 6 septembre 2018.

³⁶⁶ E. MAZUYER, La protection juridique des travailleurs de plateformes numériques, in Rodrigo CARELLI, Patrick CINGOLANI, Donna KESSELMAN, Les Travailleurs Des Plateformes Numériques, Regards interdisciplinaires, Teseo, 2021.

³⁶⁷ Bien que ce ne soit pas pertinent dans ce contexte, on pourrait ajouter que ces cotisations peuvent aussi, au contraire échapper à cette socialisation automatique (comme lorsque des gouvernements encouragent le versement de primes défiscalisées en matière d'heures supplémentaires).

³⁶⁸ Ass. plén., 4 mars 2003.

³⁶⁹ Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 4 mars 2020, 19-13.316

³⁷⁰ <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2019-0029.html>; <https://www.village-justice.com/articles/statut-des-travailleurs-plateformes-royaume-uni-arret-uber-cour-supreme,39349.html>

B. Entre « marchandisation » et « démarchandisation » du travail de plateformes en Europe : La directive sur les salaires minimums au prisme du travail de plateformes

Au niveau de l'Union européenne, on assiste à la même ambiguïté. On est témoin à la fois d'un intérêt de la Commission européenne pour les travailleurs de plateformes (qui apparaît particulièrement dans la proposition de directive 2021/762 relative aux conditions de travail des travailleurs de plateformes) et d'un désintérêt concomitant pour ceux-ci qui peut être perçu à la lecture de la directive sur les salaires minimums lue au prisme du travail de plateformes. Le rôle de l'État est ici encore marquant d'un double point de vue : D'abord, la France a fortement soutenu le second texte au sein du Conseil de l'Union européenne. Celui-ci a d'ailleurs été adopté sous la présidence française alors que celle-ci s'est opposée et continue à s'opposer à l'adoption de la proposition de directive 762³⁷¹. Ensuite, les États sont mis au premier plan dans les deux directives à la fois parce que cette technique juridique donne le temps de la transposition aux États, mais aussi parce que ces textes spécifiques s'inscrivent chacun dans un cadre étatique fort.

1. Entre intérêt de l'Union européenne pour les travailleurs de plateformes : la proposition de directive 2021/762 relative aux conditions de travail des travailleurs de plateformes...

La proposition de directive de décembre 2021 relative à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes numériques était très attendue³⁷². Elle propose un cadre inédit de régulation de ce nouveau champ. Elle a pour objet de transformer les conditions de travail des travailleurs de plateformes, ouvrant le champ à d'autres réformes, faisant de ce domaine un laboratoire d'expérimentation du droit du travail européen. Cette ambition est d'autant plus claire que le champ d'application de la directive est large : elle s'applique aux plateformes de travail numériques organisant le travail via une plateforme exécuté dans l'Union, quel que soit leur lieu d'établissement et quel que soit le droit par ailleurs applicable³⁷³. Il faut cependant noter qu'elle ne s'appliquera qu'aux dites plateformes de travail numérique qui contrôlent l'organisation du travail³⁷⁴.

La proposition prévoit des mesures visant à déterminer le statut professionnel des personnes travaillant par l'intermédiaire de plateformes de travail numériques et consacre de nouveaux droits tant pour les travailleurs salariés que pour les travailleurs indépendants en ce qui concerne la gestion algorithmique. Elle est novatrice en matière de traçabilité et de transparence dans l'utilisation des algorithmes et en matière d'obligations des plateformes en matière de déclaration de travail aux autorités nationales et de mise à disposition d'informations essentielles. Son apport principal est la détermination du statut professionnel des travailleurs de plateformes par le biais d'une présomption de salariat.

Cette proposition de directive ne s'intéresse pas à la question du salaire des travailleurs de plateformes. Toutefois, un salarié reçoit un salaire. La présomption de salariat doit permettre

³⁷¹ Un nouveau texte a d'ailleurs été proposé le 6/6/23 par la présidence suédoise pour répondre aux oppositions de la France. Voir <https://www.euractiv.com/section/gig-economy/news/eu-council-tries-again-to-close-in-on-platform-work-rules/>.

³⁷² Proposition COM (2021) 762 final du 9.12.2021, Proposition de Directive Du Parlement Européen Et Du Conseil relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme. L'auteur tient à remercier Niklas SELBERG et Ann-Christine HARTZEN (Université de Lund) qui ont accepté de discuter ce texte lors d'un webinaire CEPASSOC le 27/01/22.

³⁷³ Article 1-3.

³⁷⁴ Voir *infra*. Ceci est la conséquence du champ d'application de l'article 1, mais ce n'est pas un renvoi direct à la question du « contrôle de l'exécution du travail » évoquée plus bas.

l'application de l'ensemble des règles applicables aux salariés et en particulier du nouveau texte relatif aux salaires minimums.

Il faut alors comprendre comment s'applique cette présomption. Les propositions ont été variées. La Commission européenne avait proposé de retenir une liste d'éléments, un faisceau d'indices permettant de déterminer le « contrôle de l'exécution du travail » :

- (a) Déterminer effectivement ou fixer les limites supérieures du niveau de rémunération,
- (b) Exiger que la personne effectuant le travail de plateforme respecte certaines règles obligatoires concernant l'apparence, le comportement envers le client ou la performance du travail,
- (c) Superviser la performance du travail ou vérifier la qualité des résultats du travail par des moyens électroniques ou non,
- (d) Restreindre effectivement la liberté des travailleurs, aussi par le biais de sanctions, en organisant le travail, en particulier la discrétion de choisir les horaires de travail ou les périodes d'absence, la discrétion d'accepter ou de refuser des tâches ou d'utiliser des sous-traitants ou remplaçants,
- (e) Restreindre effectivement la possibilité de construire une base de clients ou de travailler pour un tiers.

Si la plateforme remplit au moins deux de ces critères, elle est juridiquement présumée être un employeur. Les personnes qui exercent leur activité par son intermédiaire peuvent alors jouir des droits sociaux et des droits du travail qui découlent du statut de salarié. En découle un renversement de la charge de la preuve.

Le Parlement avait à son tour proposé qu'aucun critère ne soit retenu, permettant une généralisation de la présomption³⁷⁵. Le Conseil a récemment proposé d'ajouter deux critères à la liste initiale³⁷⁶. A ce jour, un accord n'a pas encore été trouvé alors que la directive relative à un salaire minimum qui avait été proposée après a déjà été adoptée.

2. ...Et désintérêt de l'Union européenne pour les travailleurs de plateformes : La directive sur les salaires minimums au prisme du travail de plateformes

La nouvelle directive relative à un salaire minimum adéquat a été adoptée le 4 octobre 2022. Un accord provisoire avait été trouvé dans la nuit du lundi 21 au mardi 22 juin 2022 sur des règles communes pour garantir, dans chaque État membre, un salaire minimum adéquat qui « assure un niveau de vie décent ». La proposition de directive de la Commission européenne d'octobre 2020 a été légèrement modifiée par le Parlement européen et le Conseil à l'issue de huit trilogues sous la présidence française de l'Union.

L'adéquation du salaire minimum des travailleurs de plateformes

Dans ce texte, l'Union européenne ne se fixe pas pour objectif de déterminer un salaire minimum, mais plutôt de contribuer à l'élaboration d'un salaire minimum adéquat. Lors du vote, les députés de la commission de l'emploi et des affaires sociales ont soutenu la mise en place d'exigences minimales pour protéger les salaires dans l'Union, soit en établissant

³⁷⁵ Committee on Employment and Social Affairs, Rapporteur : S. Brunet, "Report on fair working conditions, rights and social protection for platform workers – new forms of employment linked to digital development". (2019/2186(INI)) www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0257_EN.html (consulté le 18 janv. 2022).

³⁷⁶ la plateforme de travail numérique restreint, notamment au moyen de sanctions, la liberté d'organiser son travail en limitant la latitude d'accepter ou de refuser des tâches; d ter) la plateforme de travail numérique restreint, notamment au moyen de sanctions, la liberté d'organiser son travail en limitant la latitude de faire appel à des sous-traitants ou à des remplaçants; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/12/rights-for-platform-workers-council-agrees-its-position/> (consulté le 23/6/23).

un salaire minimum légal (le salaire le plus bas autorisé par la loi), soit en permettant aux travailleurs de négocier leur salaire avec leurs employeurs³⁷⁷.

Ce texte prévoit des règles contraignantes pour les vingt-et-un États membres qui disposent de salaire minimum. Ces derniers devront « évaluer » si ce revenu légal existant est suffisant pour assurer un niveau de vie décent en fonction de critères objectifs tels que le panier de biens et services à prix réels, les niveaux nationaux de productivité ou en s'appuyant sur certaines valeurs de référence comme « 60 % du salaire médian brut » ou « 50 % du salaire moyen brut »³⁷⁸.

Pour certains travailleurs de plateformes, cette mesure sera la bienvenue. Cependant, pour d'autres, cette mesure pourrait sembler insuffisante. D'abord, elle ne couvre pas l'ensemble des travailleurs. Sont ainsi, exclus les travailleurs indépendants et particulièrement les travailleurs de plateformes indépendants.

Ensuite, du fait de la variété des critères et de la possibilité pour l'État de choisir les plus appropriés, la marge de manœuvre étatique reste importante. Elle est bien en deçà de la proposition du comité économique et social européen d'examiner les possibilités de financement d'un revenu minimum européen - au sens d'un minimum qui serait semblable dans les différents pays européens - et de se concentrer sur la perspective de la création d'un Fonds européen approprié d'un avis initial de 1993³⁷⁹ réitéré en 2018³⁸⁰.

L'élargissement du champ d'application personnel de la directive « salaire minimum » et du droit du travail européen

Selon les termes de l'article 2 de la proposition, « la directive s'applique aux travailleurs de l'Union qui ont un contrat de travail ou une relation de travail³⁸¹ au sens de la législation, des conventions collectives ou de la pratique en vigueur dans chaque État membre, compte tenu de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ».

Cette acception large permet de « remédier au risque d'exclure du champ d'application de la directive proposée un nombre croissant de travailleurs occupant des formes d'emploi atypiques, tels que les travailleurs domestiques, les travailleurs à la demande, les travailleurs intermittents, les travailleurs relevant d'un régime basé sur des chèques, les faux indépendants, les stagiaires, les apprentis et les travailleurs des plateformes », objets de notre étude.

Il s'agit à première vue d'une extension. Cette définition n'identifie pas une catégorie juridique universelle de l'ensemble des personnes ou même des travailleurs, mais elle inclut plusieurs alternatives afin de couvrir des situations non standards qui ne sont pas ou peu protégées par le droit existant. Il faut comprendre que la distinction entre travailleurs avec un contrat de travail et sans contrat de travail, mais ayant une relation de travail, a été explicitée pour être plus facilement déconstruite. Il s'agit d'éviter que les États oublient ces travailleurs plus vulnérables.

³⁷⁷ Six pays sont concernés : Danemark, Finlande, Suède, Autriche, Chypre et Italie, voir touteurope, <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/vers-le-smic-europeen/> (consulté le 5/5/22).

³⁷⁸ <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20211107IPR16808/nouvelles-regles-pour-des-salaires-minimums-justes-dans-l-ue> (consulté le 5/5/22).

³⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2014:170:SOM:FR:HTML>

³⁸⁰ <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/pour-une-directive-cadre-europeenne-relative-un-revenu-minimum-avis-dinitiative>

³⁸¹ Cette notion est explicitée par le législateur européen. Elle recouvre une réalité hétéroclite. Par exemple en droit du travail français, il s'agira d'envisager des situations non couvertes par un contrat de travail.

Cette extension se retrouve dans les directives 2019/1152 et 2019/1158 ainsi que dans la proposition de directive relative aux conditions de travail des travailleurs de plateformes³⁸². Ces personnes se voient attribuer parfois certains droits qui doivent ainsi constituer un socle de protection commun, voire un nouveau droit social européen.

Les limites de l'extension du champ d'application de la directive

Il faut néanmoins noter les limites d'une telle définition. En effet, certains travailleurs (et en particulier certains travailleurs de plateformes) sont oubliés. Cette difficulté apparaît à deux égards :

D'abord, les explications de l'article 2 de la proposition précisent que « *la directive s'appliquerait à ces travailleurs, pour autant qu'ils remplissent les critères établis par la Cour de justice en ce qui concerne la définition d'un « travailleur* ». Le recours à l'arrêt *LAWRIE-BLUM* de 1986³⁸³, arrêt fondateur en la matière, pourrait limiter l'extension du champ puisque ses trois critères – subordination, rémunération, activité effective – présentaient déjà à l'époque l'inconvénient de confondre les catégories de travailleurs et de salariés (comme l'article 45 TFUE). Chacun de ces trois critères pourrait poser problème aujourd'hui encore. D'abord, le critère de subordination ou de direction est très discuté en ce qui concerne certains travailleurs de plateformes indépendants ou auto-entrepreneurs comme les chauffeurs *Uber* ou les livreurs *Deliveroo*³⁸⁴. L'ordonnance *Yodel*³⁸⁵ pourrait-elle permettre l'inclusion des travailleurs indépendants ? Ensuite, les critères d'activité réelle et effective et de rémunération pourraient aussi être difficiles à appliquer. On pensera par exemple au cas des micro-travailleurs de plateformes - qui réalisent des petites tâches répétitives (étiquetage, description d'images, etc.) en ligne pour des clients par le biais de plateformes numériques en échange d'une rémunération très modeste - parfois de simples bons *amazons* - (*Amazon Mechanical Turk*, *Foulefactory* par exemple). Sont-ils des travailleurs ? Peuvent-ils se voir accorder un salaire minimum adéquat ? Il faudrait encore se poser la question de l'articulation du droit de l'Union avec les droits nationaux actuellement très fluctuants en la matière.

Par ailleurs, le communiqué de presse du Conseil énonce que ne sont pris en compte que les « *travailleurs qui ont droit à un salaire minimal en vertu de la législation nationale, par exemple en vertu d'un salaire minimal légal ou de conventions collectives* »³⁸⁶. Cette phrase pourrait remettre en question l'article 2 de la proposition de directive. Par exemple, contrairement à l'annonce faite ci-dessus, certains travailleurs de plateformes, travailleurs indépendants, n'ont pas droit à un salaire minimum. Le paragraphe 17 du préambule de la proposition de directive est à ce titre éclairant quand il indique que « *les travailleurs réellement indépendants ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive car ils ne remplissent pas ces critères* ».

L'approximation entre « *salariés* » de l'article 1 et « *travailleurs sans contrat* » de l'article 2 n'est pas une erreur sur le champ d'application. Il s'agit de la perception optimiste de la Commission et des institutions européennes. Une explication se trouve dans le paragraphe 17 susmentionné - qui s'apparente à un *obiter dictum* proposant une explication d'une autre

³⁸² Voir supra et E. MAZUYER, https://twitter.com/AFEE_Aso/status/1473581737938759683.

³⁸³ Arrêt de la Cour du 3 juillet 1986, Deborah LAWRIE-BLUM contre Land Baden-Württemberg, Affaire 66/85, Recueil de jurisprudence 1986 -02121.

³⁸⁴ Voir par exemple une étude de l'ETUC <https://www.etuc.org/fr/pressrelease/uber-et-deliveroo-echouent-aux-tests-europeens-sur-le-travail-independant> et *infra*.

³⁸⁵ Ordonnance de la Cour (huitième chambre) du 22 avril 2020, B contre Yodel Delivery Network Ltd, C-692/19, Recueil – Recueil général – Partie « Informations sur les décisions non publiées », ECLI:EU:C:2020:288. NB : En procédure judiciaire, l'ordonnance est une décision prise par un juge.

³⁸⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press-releases/2022/06/07/minimum-wages-council-and-european-parliament-reach-provisional-agreement-on-new-eu-law/> (consulté le 5/5/22).

proposition de directive de décembre 2021 sur les conditions de travail des travailleurs de plateformes en cours de négociation COM 2021/762. Elle présuppose plusieurs états de fait :

- que coexistent d'un côté les salariés qui seraient dotés d'un salaire minimum adéquat et de l'autre les indépendants qui ne bénéficieraient pas de cette protection ;
- que soit établi clairement et de façon juste que les travailleurs salariés sont « *ceux qui remplissent les conditions caractéristiques d'une relation de travail* » ; et
- que « *la détermination de l'existence d'une relation de travail soit guidée par les faits relatifs à l'exécution effective du travail et non par la manière dont les parties décrivent la relation* » ou encore par la volonté « *d'éviter certaines obligations juridiques ou fiscales* » (§17).

Malheureusement, cette vision optimiste, qui est également mise en avant par ladite proposition de directive COM 2021/762 relative entre autres choses à une présomption de salariat, ne reflète pas la réalité et pourrait d'ailleurs ne pas voir le jour si la proposition est rejetée ou encore si la présomption est vidée de son sens lors de son passage au Conseil³⁸⁷. Cette approche peut-elle être suffisante pour faire face aux incertitudes actuelles et persistantes en termes de prise en compte des travailleurs atypiques ? Les vœux émis par la Commission ne s'accordent pas nécessairement avec les tumultes politiques et jurisprudentiels qui agitent l'ensemble des États européens en la matière. On pensera aux arrêts français qui oscillent entre requalification vers le salariat³⁸⁸, condamnation au pénal³⁸⁹ et maintien du statut d'indépendant. On pensera également à l'insistance législative quant à une présomption d'indépendance prévue par les lois LOM et EL KOHMRI. Auxquelles s'ajoute la délégation de la négociation de la protection sociale à une nouvelle représentation syndicale. On trouve les mêmes hésitations en Espagne³⁹⁰, en Belgique³⁹¹ et bien d'autres pays³⁹².

Faut-il se réjouir de l'ambiguïté identifiée ? Elle montre la volonté des institutions européennes de venir en aide à un plus grand nombre de travailleurs. Néanmoins, elle dénote aussi une difficulté de principe, de philosophie quant à l'évolution du droit du travail européen et de son application. Le choix est-il fait d'élargir le champ d'application du droit du travail européen ou au contraire de ne s'intéresser qu'aux seuls salariés ?

Nous noterons simplement que les travailleurs de plateformes, catégorie en pleine expansion dans l'ensemble des États membres constituant, encore une fois³⁹³, une belle illustration de la complexité de l'application du droit social de l'Union européenne aux travailleurs et plus largement aux personnes.

³⁸⁷ Voir IB1, Claire MARZO Proposition de directive sur l'amélioration des conditions de travail des travailleurs de plateformes numériques, <https://blogdroiteuropeen.com/2021/12/17/proposition-de-directive-sur-lamelioration-des-conditions-de-travail-des-travailleurs-de-plateforme-numerique-claire-marzo/> ainsi que la nouvelle version suédoise du texte *supra*.

³⁸⁸ Voir *supra*.

³⁸⁹ Voir Le Monde, Deliveroo condamnée à une amende de 375 000 euros pour travail dissimulé, https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/04/19/deliveroo-condamne-a-une-amende-de-375-000-euros-pour-travail-dissimule_6122785_3224.html

³⁹⁰ Voir Sandrine MOREL, Le Monde, En Espagne, comment des plates-formes de livraison tentent de contourner la loi, https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/10/29/en-espagne-comment-des-plates-formes-de-livraison-tentent-de-contourner-la-loi_6100322_3234.html

³⁹¹ Voir Amandine CLOOT, Le soir, Les coursiers Deliveroo sont des indépendants, selon le tribunal du travail <https://www.lesoir.be/411186/article/2021-12-08/les-coursiers-deliveroo-sont-des-independants-selon-le-tribunal-du-travail>.

³⁹² Voir un rapport sur l'ensemble des États européens : Zachary KILHOFFER, Willem Pieter DE GROEN, Karolien LENAERTS, Ine SMITS, Harald HAUBEN, Willem WAEYAERT and Elisa GIACUMACATOS, Jean-Philippe LHERNOULD, SOPHIE ROBIN-OLIVIER, Study to gather evidence on the working conditions of platform workers VT/2018/032, Final Report 13 March 2020, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22450&langId=en>.

³⁹³ Claire MARZO, Covid-19 and data protection in the European Union: a platform worker's perspective, <https://blogdroiteuropeen.com/2020/07/25/covid-19-and-data-protection-in-the-european-union-a-platform-workers-perspective-by-claire-marzo/>.

Dans l'ensemble, l'accord a pour objectif d'inciter les États à développer les politiques sociales et la régulation des salaires. On peut y voir un certain renouveau de l'Europe sociale. Les institutions ont pris note des crises récentes (financières, sanitaire et économique), de l'augmentation continue de la pauvreté en Europe³⁹⁴ et les difficultés des personnes vulnérables dont, entre autres, les travailleurs de plateformes. Le Parlement et le Comité économique et social européen avaient demandé à plusieurs reprises que des mesures législatives soient adoptées³⁹⁵.

Cependant, il faudra se demander s'il s'agit d'accorder un droit aux travailleurs et de construire un – nouveau - droit du travail européen, ou plutôt seulement d'inciter les États à avancer sur le chemin de la lutte contre la pauvreté des travailleurs³⁹⁶. Les travailleurs de plateformes sont, à ce titre, les premiers visés. Ils fournissent, une belle illustration de la complexité de l'articulation du droit social de l'Union européenne et du droit national³⁹⁷. L'exemple européen montre que le rôle de l'État est crucial dans l'établissement d'un salaire minimum et que son champ d'application est difficile à définir. Il le sera aussi dans la mise en place d'une négociation collective relative au salaire pour certains travailleurs de plateformes.

II. Le rôle de l'État dans la mise en place d'une négociation collective relative au salaire pour certains travailleurs de plateformes

La négociation collective en matière de salaire et de prix fait l'objet d'un intérêt renouvelé comme le montre les évolutions historiques et récentes du droit français et du droit de l'Union européenne. D'un côté le droit français organise des élections pour une négociation collective des travailleurs de plateformes numériques de mobilité, mais semble éluder le sujet central de la rémunération minimale et de l'autre l'Union européenne permet la négociation en ce sens qu'elle ne sera pas interdite par le droit de la concurrence, mais sans pour autant avancer dans le sens de la reconnaissance d'un droit à cette négociation dans de nouvelles lignes directrices.

A. La mise en place par l'État d'un dialogue social des travailleurs de plateformes

En France, un travail important de mise en place d'élections des travailleurs de plateformes des transports a été réalisé par l'État, mais il se solde par un échec aussi bien en termes de représentativité que de prise en compte des salaires dans la négociation.

1. Les élections : théorie

L'article 48 de la Loi LOM³⁹⁸ prévoyait l'adoption par ordonnance de dispositions relatives aux « modalités de représentation des travailleurs indépendants définis à l'article L. 7341-1 du code du travail recourant pour leur activité aux plateformes mentionnées à l'article L. 7342-1

³⁹⁴ Voir un rapport Euractiv, La pauvreté continue de sévir en Europe, <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/la-pauvrete-continue-de-sevir-en-europe-fr/>

³⁹⁵ Résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur l'emploi et les politiques sociales de la zone euro (2019/2111(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033_FR.html.

³⁹⁶ Voir par exemple Euronews, accord sur le salaire minimum, <https://www.euronews.com/my-europe/2022/06/07/agreement-on-new-eu-minimum-wage-law-reached-in-brussels>.

³⁹⁷ Voir aussi <https://british-association-comparative-law.org/2020/05/25/platform-workers-and-coronavirus-in-uk-and-france/>.

³⁹⁸ Loi d'orientation des mobilités n°2019-1428 du 24.12.19. (6) Pour rappel, les critères de représentativité des organisations syndicales sont : le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, l'ancienneté minimale, l'audience, l'influence, les effectifs d'adhérents et les cotisations.

du même code et les conditions d'exercice de cette représentation ». L'article L.7342-6, issu de la loi 2016-1088 du 8 août 2016, prévoit que « [les travailleurs de plateforme indépendants] bénéficient du droit de constituer une organisation syndicale, d'y adhérer et de faire valoir par son intermédiaire leurs intérêts collectifs ». Cette liberté syndicale n'est cependant pas la même chose qu'un droit à la négociation collective³⁹⁹. Les travailleurs des plateformes, en tant que travailleurs indépendants ne relèvent pas du régime salarié : leur représentation collective n'est pas assurée par les mécanismes traditionnels du droit du travail, à savoir les comités sociaux et économiques (à partir d'un effectif de 11 salariés minimum) et les délégués syndicaux (à partir d'un effectif de 50 salariés)⁴⁰⁰.

Une première ordonnance du 21 avril 2021⁴⁰¹ a organisé la représentation fondée sur une élection nationale au niveau des deux principaux secteurs d'activité recourant pour l'instant à cette nouvelle forme d'emploi : le secteur des VTC et celui de la livraison. Son champ d'application était d'emblée limité à la représentation des *travailleurs indépendants des plateformes*⁴⁰² visés à la partie 7 du Code du travail par la loi EL KHOMRI du 8 août 2016⁴⁰³. Ceux-ci bénéficient, depuis la loi, de quelques droits comme celui de se syndiquer ou de mener une action collective, et ce, au titre de la « *responsabilité sociale des plateformes* »⁴⁰⁴. En bref, un système de représentation des travailleurs a été créé, avec des droits associés pour les représentants en termes de protection contre la rupture du contrat de travail, de temps de délégation et de formation.

Une seconde ordonnance, publiée le 6 avril 2022 et complétée par des décrets fin avril⁴⁰⁵, parachève presque l'élaboration d'un dialogue social de plateformes. Elle adopte des règles de représentativité pour les organisations de plateformes et crée un véritable droit de la négociation collective et des règles d'application des accords de secteur, ainsi que le préconisait le rapport METTLING⁴⁰⁶.

L'ordonnance de 2022 s'attèle à la création d'un droit de la négociation, de la validité et de l'application des accords sectoriels. Les règles de négociation, de validité, de révision, de dénonciation et de durée des accords sont largement calquées sur le modèle du droit du travail. Des exigences de loyauté des négociations et la possibilité de conclure des accords de méthode ont même été prévues (art. L.7343-30 du Code du travail)⁴⁰⁷. Les critères de représentativité retenus sont, à une exception près⁴⁰⁸, quasiment identiques à ceux de l'article L.2121-1 du code du travail⁴⁰⁹.

L'accord collectif de secteur est négocié et conclu par une ou plusieurs organisations de travailleurs reconnues représentatives dans le secteur d'une part, et par une ou plusieurs organisations professionnelles de plateformes reconnues représentatives, d'autre part. En

³⁹⁹ Malgré leur proximité, CEDH 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, 34503 /97.

⁴⁰⁰ Article L2311-1 du Code du travail et suivants.

⁴⁰¹ n°2021-484.

⁴⁰² https://www.cfdt.fr/portail/vos-droits/contrats-de-travail/autres-formes-d-emploi/actualite/contrats-de-travail-et-autres-formes-d-emploi/travailleurs-des-plateformes-representation-et-negociation-acte-final-srv2_1234095

⁴⁰³ n°2022-492.

⁴⁰⁴ Voir *supra*.

⁴⁰⁵ Décrets n°2022-650 et n°2022-651 du 26.04.2022. Les décrets publiés le 26 avril précisent les règles d'indemnisation des temps de formation et de délégation.

⁴⁰⁶ Le rapport sur la représentation des travailleurs des plateformes a été confié à Bruno METTLING et à un groupe d'experts par la ministre du Travail. Il a été rendu public le 12 mars 2021.

⁴⁰⁷ Au-delà des critères traditionnels de la représentativité (respect des valeurs républicaines, indépendance, transparence financière, ancienneté, influence), l'ordonnance impose une audience minimale estimée en combinant un critère majoritaire, celui du montant total des revenus d'activité des travailleurs générés par les plateformes adhérentes aux organisations candidates et un critère minoritaire, celui du nombre de travailleurs. Voir <https://www.vie-publique.fr/loi/284739-ordonnance-6-avril-2022-travailleurs-des-plateformes-dialogue-social>

⁴⁰⁸ Art. L.7343-3 C. trav. L'exception concerne l'ancienneté d'un an, au lieu de deux ans pour les syndicats traditionnels.

⁴⁰⁹ Voir B. PALLI, Les accords collectifs de secteur des plateformes d'emploi, *Revue de droit du travail*, à paraître.

d'autres termes, ont été habilitées à participer à ce premier scrutin de représentativité non seulement les organisations syndicales traditionnelles (à condition que leurs statuts couvrent également les indépendants) mais aussi les associations de la loi 1901 qui ont pour objet, en vertu de leurs statuts, la représentation des intérêts professionnels des travailleurs indépendants et la négociation de conventions et accords qui leur sont applicables⁴¹⁰.

La validité de l'accord est subordonnée à sa signature par au moins une organisation professionnelle de plateformes reconnue représentative et par une ou plusieurs organisations de travailleurs reconnues représentatives ayant recueilli « *plus de 30% des suffrages exprimés en faveur d'organisations de travailleurs reconnues représentatives* » lors de l'élection au niveau du secteur.

La durée présumée de l'accord est de de cinq ans. Toutefois, il peut être conclu pour une autre durée ou pour une durée indéterminée. Il aura vocation à primer sur la loi, les contrats et les chartes, dès lors qu'il est plus favorable⁴¹¹.

Au regard des nombreuses similitudes entre la négociation collective de branche et celle du secteur des plateformes d'emploi, Barbara PALLI s'interroge quant à l'intérêt d'une législation spécifique. Une réglementation spéciale était-elle nécessaire alors qu'une application par analogie aurait suffi⁴¹²?

La première ordonnance crée également une « *autorité de régulation du dialogue social* » des plateformes d'emploi⁴¹³. L'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), organisme « *tiers de confiance* » mis en place fin 2021, est en charge d'organiser cette élection et de veiller à son bon déroulement⁴¹⁴. Il s'agit d'un établissement public national administratif, sous la double tutelle du ministère du Travail et du ministère des Transports. Entre autres missions, elle autorise la rupture des contrats des représentants des travailleurs.

L'ARPE pourrait-elle être comparée à la commission nationale des salaires et de commissions mixtes de branches mise en place dans les années 1945 par les arrêtés PARODI-CROIZAT qui définissent des grilles de classifications et reposent sur la consultation des organisations professionnelles⁴¹⁵ ? Si on a pu considérer que ces arrêtés marquaient l'échec d'une régulation centralisée des salaires, que dira-t-on du rôle de l'ARPE qui institue un contrôle étatique tout en laissant une très grande liberté aux organisations et associations représentatives ? Il faudra donner le temps à cette institution de prendre ses marques, mais

⁴¹⁰ Article L. 7343-3 C. trav.

⁴¹¹ art. L7343-43 du Code du travail.

⁴¹² B. PALLI, *op. cit.*

⁴¹³ art. L7345-1 du Code du travail. Plus précisément, cette autorité : fixe la liste des organisations représentatives de travailleurs et organise le scrutin sectoriel ; fixe la liste des organisations représentatives de plateformes ; assure le financement des formations et de l'indemnisation des heures de délégation ; promeut le développement du dialogue social entre les travailleurs et les plateformes et les accompagne dans l'organisation des cycles électoraux ; autorise les ruptures de contrat des représentants ; collecte les statistiques afin de produire des études et rapports et informe les représentants (dans le respect des règles de protection des données personnelles) ; connaît des demandes d'homologation des accords de secteur ; propose une médiation en cas de différend opposant un ou plusieurs travailleurs indépendants aux plateformes ; statue sur les demandes d'expertise ; observe les pratiques des plateformes relatives aux conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs, notamment en matière d'usage des algorithmes, des outils numériques et des données personnelles des travailleurs, conduit des enquêtes ou études et émet des avis et préconisations sur ces sujets.

⁴¹⁴ Ministère du travail, Communiqué de presse, Première élection pour désigner les représentants des travailleurs des plateformes : le vote est ouvert ! 9 mai 2022, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/cp_-_premiere_election_pour_designer_les_representants_des_travailleurs_des_plateformes_le_vote_est_ouvert.pdf#:~:text=Cette%20C3%A9lection%20a%20C3%A9t%C3%A9%20fix%C3%A9e%20en%20avril%202021,%C3%A9lection%20et%20de%20veiller%20C3%A0%20son%20bon%20d%C3%A9roulement. (consulté le 12/5/23).

⁴¹⁵ 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.

on peut craindre que l'« arbitre social dynamique »⁴¹⁶ qu'avait pu être l'État ne soit désormais un « pantin social ». On pourrait pousser encore le cynisme à envisager l'État non pas comme un pantin impuissant, mais comme l'acteur de son affaiblissement.

2. Les élections : pratique

En pratique, les élections ont été un triple échec du point de vue des thématiques et du nombre de votants. Les premières élections de représentativité dans ces deux secteurs des plateformes de transport ont eu lieu du 9 au 16 mai 2022 et ont permis la désignation de sept organisations représentatives⁴¹⁷ dans le secteur du transport VTC (dont seulement trois sont des syndicats traditionnels, tandis que les quatre autres se présentent sous forme d'associations professionnelles d'indépendants), et quatre organisations représentatives dans le secteur de la livraison de marchandises ⁴¹⁸ (dont seulement la moitié sont des syndicats traditionnels)⁴¹⁹.

Après ces pas de géant pour construire tout un droit du dialogue social, les thématiques retenues pour les négociations obligatoires apparaissent décevantes en terme de régulation de la rémunération. Il s'agit des modalités de détermination des revenus ; des conditions d'exercice de l'activité ; de la prévention des risques professionnels et des dommages causés à des tiers ; du développement des compétences et de la sécurisation des parcours (art. L.7343-36 du Code du travail). Il faudra négocier sur au moins un des thèmes tous les ans. La protection sociale complémentaire ou encore les moyens du dialogue social (indemnisation des heures de délégation et du temps passé en formation, expertise...) sont envisagés dans l'article suivant⁴²⁰. La rémunération minimum et la négociation collective sur les prix ne sont pas clairement envisagées.

A ces difficultés juridiques, il faut ajouter le désaveu pratique des travailleurs de plateformes. Beaucoup ne se sont pas sentis représentés par cette élection et ont préféré ne pas y participer⁴²¹. Plus de 120 000 travailleurs des plateformes de livraison et du secteur des VTC étaient appelés à voter en ligne pour désigner leurs représentants. Ce qui aurait dû être « *une élection déterminante pour aller vers plus de dialogue social et vers la construction d'un socle de droits protecteurs pour ces travailleurs* »⁴²² a conduit à un taux de participation très faible. Les élections ont été boycottées par un très grand nombre de travailleurs qui ont préféré indiquer leur mécontentement⁴²³. Le taux d'abstention a été de 96,9 % dans le secteur des transports VTC et de 98,17 % dans le secteur de livraison à deux ou trois roues. Il faut noter la difficulté plus générale de l'organisation par l'État d'une élection qui n'a pas émané des travailleurs. Ce constat est inquiétant parce qu'il faut noter que, une fois signés, les accords sectoriels adoptés seront contraignants non seulement pour les signataires mais aussi pour leurs membres⁴²⁴ et s'appliqueront aux relations commerciales de la plateforme, membre de l'organisation signataire, aux travailleurs indépendants qui l'utilisent. En d'autres termes, les

⁴¹⁶ Michel-Pierre CHÉLINI, *Histoire des salaires en France des années 1940 aux années 1960*, Bruxelles, Peter Lang, 2021.

⁴¹⁷ AVF : Association des VTC de France (42,81%) ; Union-Indépendants (11,51%) ; ACIL : Association des Chauffeurs Indépendants Lyonnais (11,44%) ; FO : Force Ouvrière (9,19%) ; FNAE : Fédération Nationale des autoentrepreneurs et micro-entrepreneurs (8,98%) ; CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens (8,84%) ; UNSA : Union nationale des syndicats autonomes (7,23%)

⁴¹⁸ FNAE : Fédération Nationale des autoentrepreneurs et micro-entrepreneurs (33,97%) ; CGT : Confédération générale du travail (32,58%) ; UNION-Indépendants (26,66%) ; SUD Commerces : Fédération SUD commerces et Services (6,79%).

⁴¹⁹ Voir B. PALLI, *op. cit.*

⁴²⁰ A lire à la lumière de l'article L.7343-37 du code du travail.

⁴²¹ On peut aussi s'expliquer ce résultat par d'autres facteurs comme par exemple peut-être la difficulté à recenser et contacter tous les travailleurs concernés.

⁴²² Ministère du travail, *supra*.

⁴²³ <https://www.lefigaro.fr/social/travailleurs-des-plateformes-le-scrutin-est-clos-participation-tres-faible-des-livreurs-et-vtc-20220516> et https://www.lemonde.fr/economie/article/2022/05/07/les-travailleurs-des-plateformes-vont-elire-pour-la-premiere-fois-leurs-representants-du-personnel_6125124_3234.html

⁴²⁴ Article L.7343-42 I C. trav.

dispositions de l'accord de secteur sont substituées aux clauses contractuelles moins favorables de ces contrats commerciaux⁴²⁵.

A ce jour, cinq accords sectoriels ont été conclus entre les représentants des plateformes, notamment API et les organisations représentatives des travailleurs indépendants dans les secteurs de la livraison des marchandises au moyen de deux ou trois roues et des transports VTC. Ils portent sur la détermination du prix des services, des conditions de rupture des relations commerciales entre la plateforme et les indépendants du secteur de la livraison et sur la méthode des négociations à venir⁴²⁶.

Le premier nous intéresse particulièrement parce qu'il effleure la question des salaires ou du moins des rémunérations alors même que cette question n'était pas explicitement prévue par les textes. Signé le 18 janvier 2023, il concerne le secteur de transports VTC et prévoit un revenu minimal par course de 7,65 € net, quelle que soit la distance ou la durée de la course. L'accord en question a été signé par quatre organisations sur les sept déclarées représentatives, dont AVF (Association des VTC de France), qui a recueilli 42,8 % des suffrages exprimés. « Cette prévision marque de prime abord une avancée significative selon les signataires étant donné qu'au moment de sa signature, Uber payait, au minimum, 6 € par course, ce qui signifie que depuis l'entrée en vigueur de cet accord collectif sectoriel, les 32.000 travailleurs de Uber ont vu une augmentation de 27 % »⁴²⁷. Cependant, le texte de l'accord indique, dans son article 1.3, que la définition d'un revenu minimum par trajet n'est pas suffisante et que « les signataires s'engagent à ouvrir une négociation sectorielle, dès le début de 2023, sur le sujet des revenus, incluant par exemple une garantie de revenus horaire pour les chauffeurs »⁴²⁸.

L'accord du 20 avril 2023 concerne la fixation d'un salaire horaire minimum pour les plateformes de livraison garantit aux livreurs indépendants une rémunération d'au moins 11,50€ pour chaque heure d'activité effectuée au moyen de la plateforme. Ce montant coïncide avec le salaire horaire minimum (brut) national tel qu'il est fixé à partir du 1er mai 2023⁴²⁹. Les partenaires sociaux ont voulu faire correspondre le revenu des travailleurs indépendants et celui des salariés.

Ces élections sont-elles le miroir du désengagement de l'État ? ou au contraire indiquent-elles un rendez-vous manqué entre un État qui cherche à s'instituer comme partie prenante et les travailleurs ? On retrouve les tendances historiques⁴³⁰ en ce que les conventions collectives pourraient prendre une part croissante dans la fixation des salaires minima et que le rôle de l'État comme arbitre des négociations salariales pourrait se renforcer par le biais de l'ARPE. On est cependant très loin d'une d'autorégulation reconnue a posteriori par l'État, caractéristique classique de la négociation collective⁴³¹. Dans ce secteur des VTC et de la livraison, l'État a voulu intervenir non par le biais de la protection légale, mais pour prôner la négociation collective. Cette volonté peut être comparée à l'action européenne.

⁴²⁵ Article L.7343-44 C. trav. Voir *supra*.

⁴²⁶ Dans le secteur de livraison des marchandises par véhicules à deux ou trois roues motorisées ou pas, il y a eu trois accords collectifs de secteur. Le premier d'entre eux, signé le 20 avril 2023 concerne la fixation d'un salaire horaire minimum. Pour plus d'informations, voir B. PALLI, *op. cit.*

⁴²⁷ B. PALLI, *op. cit.*

⁴²⁸ B. PALLI, *ibid.*, p. suivante.

⁴²⁹ Le taux du salaire horaire minimum brut a été fixé à partir du 1er Mai à 11,52€ et 9,11€ net.

⁴³⁰ Le rôle de l'État faiblit et celui des conventions collectives s'accroît à partir des années trente en France, 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 branche. Laure MACHU, *Les conventions collectives du Front populaire*, thèse de doctorat, 2011.

⁴³¹ C. DIDRY, *Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du XXe siècle*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2002, p.268.

B. Les lignes directrices relatives à l'application du droit de la concurrence de l'Union européenne aux conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés

Les lignes directrices en droit de la concurrence sur le dialogue social des micro-entreprises⁴³² dévoilent à la fois la volonté de l'Union de venir en aide aux travailleurs de plateformes numériques tout en ne leur donnant pas les moyens de créer une véritable négociation collective.

1. Lecture des lignes directrices : la volonté de venir en aide aux solo-entrepreneurs

Les lignes directrices sont relatives à l'application du droit de la concurrence de l'Union aux conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés. Elles ont été proposées au même moment que la directive relative aux conditions de travail des travailleurs de plateformes et font partie du même « paquet » européen ayant vocation à prendre en compte la situation des travailleurs de plateformes. Dans les lignes directrices, on retrouve une inspiration de droit social – cette fois-ci portée par la Direction Générale « concurrence », antenne phare de la Commission - qui tente de comprendre les effets du dialogue social et des conventions collectives des travailleurs indépendants sur le droit de la concurrence. Il s'agit en pratique de permettre de ne pas appliquer le droit de la concurrence de l'Union aux conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés. L'article 101 TFUE qui interdit les accords entre entreprises⁴³³ ne s'applique pas si ces entreprises sont des personnes seules et même parfois des « faux salariés » qui auraient besoin de s'associer⁴³⁴.

Il faut peut-être expliquer que cet article 101 TFUE a toujours été appliqué aux seules entreprises. Les travailleurs indépendants sont techniquement des entreprises, mais jusqu'à présent, on avait tendance à ne pas les considérer comme telles parce qu'ils n'ont pas (le plus souvent) d'employés. On trouvait donc une gradation implicite entre les salariés qui bénéficient d'un droit du travail développé et protecteur, les travailleurs indépendants qui sont moins protégés et les entreprises qui non seulement ne bénéficient pas du droit du travail (ou seulement au sens où elles se voient imposer des obligations et des cotisations vis-à-vis des salariés), mais se voient en plus imposer des obligations en matière de droit de la concurrence (et en particulier cet article 101 TFUE qui interdit les accords). Reconnaître que les travailleurs indépendants sont des entreprises conduit à leur imposer le droit de la concurrence et à les empêcher de s'associer en particulier pour demander une hausse des prix qui correspond à une hausse de leurs rémunérations.

⁴³² (titre traduit de l'anglais (Guidelines on the application of EU competition law to collective agreements regarding the working conditions of solo self-employed persons) par l'auteur parce qu'il est éclairant quant à une idée nouvelle de micro-entreprise) : le titre français est le suivant : Approbation du contenu d'un projet de Communication de la Commission, Lignes directrices relatives à l'application du droit de la concurrence de l'UE aux conventions collectives concernant les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés, C(2021) 8838 final.

⁴³³ Plus précisément des accords entre entreprises, des décisions d'associations d'entreprises et des pratiques concertées, voir §1 du texte.

⁴³⁴ La Cour a estimé qu'une personne doit être considérée comme faux indépendant si : i) elle agit sous la direction de son employeur, en ce qui concerne notamment sa liberté de choisir l'horaire, le lieu et le contenu de son travail, ii) elle ne participe pas aux risques commerciaux de cet employeur et iii) elle est intégrée à l'entreprise dudit employeur pendant la durée de la relation de travail. Ces critères s'appliquent indépendamment du fait que cette personne est qualifiée de travailleur indépendant en droit national pour des raisons fiscales, administratives ou organisationnelles et nécessitent une évaluation au cas par cas à la lumière des faits propres à chaque instance. Arrêt du 4 décembre 2014, *FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden*, C-413/13, points 36-37.

Ces lignes directrices permettent une telle association en reconnaissant implicitement que ces travailleurs indépendants qui n'ont pas d'employés ressemblent aux travailleurs salariés et devraient bénéficier du même droit de se concerter et de s'associer pour défendre leurs conditions de travail et leur rémunération. Plus précisément, la négociation collective entre les travailleurs indépendants individuels et les plateformes ou associations équivalentes n'est pas interdite à condition que ces travailleurs soient dans une situation comparable à celle des salariés. Plus précisément, trois critères conditionnent la mise en jeu de cette exception : les travailleurs indépendants ne doivent pas avoir de salariés ; ils doivent fournir des services exclusivement ou principalement pour une seule entreprise et enfin ils doivent travailler en collaboration avec des salariés et fournir des services par l'intermédiaire d'une plateforme numérique de travail.

Cette approche est la bienvenue puisqu'elle cherche à encourager le dialogue social, mais elle est aussi étonnante puisqu'elle ne l'encourage que par la négative : elle ne l'interdit pas, mais elle ne l'impose pas non plus comme la directive 2002/14 – qui était elle-même parfois considérée comme trop peu contraignante⁴³⁵. Elle s'inscrit dans la jurisprudence classique relative aux limites du droit de la concurrence dans le champ du social⁴³⁶.

2. Relecture des lignes directrices à la lumière du dialogue social : un bilan décevant

La Commission explique bien son intention de catégorisation des travailleurs de plateformes. *« Lorsque les travailleurs indépendants se trouvent globalement dans une situation comparable à celle des travailleurs salariés, ils peuvent, dans des cas individuels, être considérés comme de faux indépendants et être requalifiés comme travailleurs salariés par les autorités/juridictions nationales. Certains groupes peuvent aussi être considérés comme travailleurs salariés en vertu d'une présomption légale. Cependant, dans les cas où ils n'ont pas été requalifiés comme travailleurs salariés, l'accès à la négociation collective peut encore leur permettre d'améliorer leurs conditions de travail »*. La Commission cherche à venir en aide aux travailleurs indépendants aussi.

En application du §16, les conditions de travail des travailleurs indépendants sans salariés couvrent des aspects tels que la rémunération, l'horaire et les modalités de travail, les vacances, les congés, les espaces physiques où se déroule le travail, la santé et la sécurité, l'assurance et la sécurité sociale, ainsi que les conditions dans lesquelles le travailleur indépendant sans salariés a le droit de cesser de fournir ses services, par exemple, en réaction à des violations de l'accord relatif aux conditions de travail. Elles ne couvrent pas les prix ou comme l'annonce la Commission, *« les conditions dans lesquelles les services sont offerts par les indépendants sans salariés ou par la contrepartie aux consommateurs ou [les conditions] qui limitent la liberté des employeurs d'engager les prestataires de services dont ils ont besoin »* (§18). On regrettera l'exclusion de cet aspect clef de la négociation qui, on s'en souviendra, avait fait l'objet des célèbres contentieux *LAVAL*⁴³⁷ et *VIKING*⁴³⁸. La Cour avait considéré, en dépit de l'absence de compétence de l'Union pour intervenir sur les salaires, qu'une action collective visant à faire respecter le salaire minimal, dans une situation où la directive relative au détachement ne s'appliquait pas (en l'absence d'une extension de

⁴³⁵ J.-L. COTTIGNY, Rapport sur l'application de la directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne, 27.1.2009 - (2008/2246(INI)), Commission de l'emploi et des affaires sociales, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2009-0023_FR.html (consulté le 13/8/22). Elle ne s'applique qu'aux travailleurs salariés.

⁴³⁶ Arrêt du 4 décembre 2014, FNV Kunsten Informatie en Media/Staat der Nederlanden, C-413/13, point 22. Arrêt du 21 septembre 1999, Albany International BV/ Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, C-67/96, point 59

⁴³⁷ CJCE, arrêt du 18 décembre 2007, Laval, C-341/05.

⁴³⁸ CJCE, arrêt du 11 décembre 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union /Viking Line ABP et OÜ Viking Line Eesti, C-438/05.

la convention collective), s'analysait comme une entrave à la liberté d'établissement, non justifiable en l'espèce sur le terrain de la protection des travailleurs. Selon Stéphane de LA ROSA, « au prix d'un raisonnement contestable – et qui a terni l'apport de la Cour de justice à la construction sociale –, la fixation des salaires fut ainsi placée sous le régime des libertés de circulation »⁴³⁹. Aujourd'hui encore, ce thème reste au second rang. Si ce choix peut s'expliquer par la multiplication des niveaux de gouvernement (nationaux et supranational), un autre chemin aurait aussi pu être choisi dans la lignée de l'application de la directive sur les salaires minimums.

Conclusion : Entre action et désengagement de l'État

En conclusion, un état des lieux du rôle de l'État dans la fixation des salaires ou revenus des travailleurs de plateformes numériques en France et au niveau de l'Union européenne apporte un bilan mitigé qui se fait jour aussi bien lors de l'étude de l'institution d'un salaire minimum que dans la mise en place d'une négociation collective relative au salaire pour ces travailleurs de plateformes.

D'un côté, le rôle de l'État dans l'institution d'un salaire minimum est limité à l'encadrement d'un nombre limité de certains travailleurs de plateformes numériques : il est intéressant de noter à ce stade que le législateur français a, au cours des siècles, cherché à sortir le travail d'une « marchandisation » poussée en créant des garde-fous et des statuts protecteurs, mais le travail de plateformes en France s'inscrit à contre-courant de ce phénomène malgré des soubresauts allant dans le sens de la protection salariale. L'Union européenne semble tourmentée par des oppositions semblables qui se font jour lors de la comparaison de deux propositions de directives (salaire minimum adoptée récemment et travail de plateformes qui reste encore en discussion).

De l'autre côté, le rôle de l'État dans la mise en place d'une négociation collective relative au salaire pour certains travailleurs de plateformes est très diversifié. En France, dans le secteur du travail de plateformes des transports, l'État s'investit dans l'organisation d'une négociation collective à laquelle il tente d'insuffler la vie. Au niveau de l'Union européenne, on assiste à un désengagement des autorités étatiques et supranationales avec la seule dépénalisation des ententes des entreprises à un employeur ou autrement des travailleurs indépendants-travailleurs de plateformes qui souhaitent construire un accord collectif.

Au-delà d'une synthèse difficile, ces quelques considérations et illustrations rapides conduisent à ébaucher quelques réflexions à la fois sur le rôle de l'État et sur les frontières du salariat : « l'État est-il [...] indispensable à l'existence et au bon fonctionnement de la Cité ? »⁴⁴⁰. L'État, au-delà de ses fonctions régaliennes liée à la souveraineté qu'il exerce⁴⁴¹, et qui correspondent à l'édiction des lois, la garantie de la sécurité et l'ordre publics⁴⁴², de la

⁴³⁹ S. de LA ROSA, Parachever l'Europe sociale ? Ombres et lumières de la proposition de la directive relative au salaire minimum dans l'Union européenne, in », in C. MARZO, P. RODIERE, E. PATAUT, S. ROBIN-OLIVIER, G. TRUDEAU (dir.), *Le droit social en dialogue : ouvertures pluridisciplinaires et comparatives, Hommage à Marie-Ange MOREAU*, Bruylant, 2022, p. 133.

⁴⁴⁰ Frédéric ROUVILLOIS, Chapitre III. Les fonctions de l'État, *Droit constitutionnel*, Champs Université, Flammarion, 2017, pp. 89-103.

⁴⁴¹ Art. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958. Les fonctions dites régaliennes sont à l'intérieur de l'État, l'édiction des normes (législation, réglementation) et la sanction de ceux qui les méconnaissent (justice, police). A l'extérieur de celui-ci, elles concernent la diplomatie et la force armée. L'exercice de ces fonctions suppose des ressources propres, qui sont prélevées sur la collectivité nationale par le biais de l'impôt.

⁴⁴² Selon la définition sociologique de l'État donnée par Max WEBER, l'État « revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la contrainte physique légitime ». Sur le plan institutionnel, cela se traduit par l'institution d'une force publique destinée à garantir les droits et libertés (art. 12 de la Déclaration de 1789).

justice⁴⁴³ et de la défense⁴⁴⁴, a étendu son champ d'intervention à de nombreux domaines où existe un intérêt général qui ne peut être satisfait par la seule action des particuliers (éducation, santé, culture⁴⁴⁵, recherche...). L'État n'est plus seulement le « *dépositaire de la souveraineté, [l'] instrument du pouvoir politique, [il est aussi le] porte-parole de l'intérêt général* »⁴⁴⁶. Il « *doit mettre en œuvre un choix de société (...) et il a en charge, à ce titre, le mieux-être de ses populations et la diffusion du progrès sous ses différents aspects* »⁴⁴⁷. Il acquiert alors aussi une fonction redistributrice de la fiscalité. « *Ce paradigme de « l'État-providence » marque une véritable mutation de l'État : cadre institutionnel de l'exercice du pouvoir, il est également devenu un élément de cohésion sociale et un garant de l'égalité entre les individus qui le composent* »⁴⁴⁸.

La mention de l'État providence ou de l'État social appelle une réflexion sur les objectifs de l'État et ce, particulièrement en matière de fixation des salaires. Cherche-t-il à lutter contre la pauvreté ou recherche-t-il la promotion générale du bien-être des citoyens ? L'État est-il un garant de la solidarité par le biais de l'institution d'un salaire minimum ou institue-t-il un standard ? Cherche-t-il à protéger les citoyens ou à permettre le bon fonctionnement de la société ? Il est probable que les deux dernières questions ne sont pas antithétiques. Elles concluent cette contribution par une question normative et dès lors politique : quel est l'objectif de l'État ? pour les travailleurs de plateformes ? Pour l'ensemble des travailleurs ? L'État apparaît à la fois comme une institution active, à la recherche de la protection et de l'intérêt des citoyens et résidents. Mais il semble également embarqué dans un processus de désengagement⁴⁴⁹.

⁴⁴³ Art. 73, al. 4, de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴⁴⁴ Art. 15 de la Constitution.

⁴⁴⁵ Alinéas 11 et 13 du Préambule de la Constitution de 1946.

⁴⁴⁶ J. PICQ, L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde, La doc. française, 1994, p. 15.

⁴⁴⁷ Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Droit constitutionnel 2023, Sirey, 41e édition, 01/09/2022. Voir aussi <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/le-role-de-l-etat>,

⁴⁴⁸ Voir Frank BARON, Qu'est-ce que l'État ? 7 juillet 2018, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270243-quest-ce-que-letat> (consulté le 24/5/23).

⁴⁴⁹ Voir C. M. HERRERA, CY Cergy Paris Université, La citoyenneté sociale est-elle encore concevable aujourd'hui ? in DOSSIER SPECIAL, La citoyenneté sociale à l'heure actuelle : relecture de T.H. MARSHALL, *Revue de Droits de l'Homme*, Coordonnée par Claire MARZO et Gregory BLIGH, *Revue des droits de l'Homme*, Janvier 2023.

Salaire et chômage : L'État et les mobilisations d'intermittents du spectacle.

« La réforme du régime de l'intermittence : un épouvantail politique au long cours »⁴⁵⁰

Serge PROUST
Maître de conférences émérite
Université de Lyon
Université Jean MONNET – Saint-Étienne
Centre Max WEBER. UMR 5283.
serge.proust@univ-st-etienne.fr

Dans les multiples champs du spectacle, il existe différentes formes de travail indépendant, avec notamment la croissance des autoentreprises (ABDELNOUR, 2017) qui ont connu un développement considérable dans les activités culturelles, cette croissance étant moins marquée dans le spectacle que dans d'autres secteurs comme les arts visuels (THOLOZAN, 2020). Néanmoins, sous plusieurs formes, le salariat reste massivement dominant.

Il existe des fractions minoritaires de salariés inscrits dans des régimes d'emploi stables avec le Contrat à durée indéterminée (CDI), d'autres relevant du statut de la fonction publique d'État ou territoriale⁴⁵¹. Ces personnels permanents sont présents parmi les métiers administratifs et techniques des institutions (centres chorégraphiques ; centres dramatiques nationaux, orchestres et opéras publics, etc.⁴⁵²) ainsi que parmi certaines fractions d'artistes, dont les musiciens classiques des grands orchestres qui représentent « plus de la moitié de l'emploi artistique permanent » (RANNOU, 2003, p. 92). Pour ces salariés, les conventions collectives constituent le cadre fondamental d'emploi⁴⁵³ et, outre les actions relevant de mobilisations interprofessionnelles⁴⁵⁴, elles donnent lieu à des conflits salariaux classiques sur les emplois, les conditions de travail et les salaires. Cette activité revendicative est permise par le maintien de structures syndicales qui organisent des mobilisations agrégeant autour d'un noyau de personnels permanents d'autres fractions plus précaires⁴⁵⁵. L'État intervient alors régulièrement en raison de la congruence de plusieurs facteurs. Il se caractérise par une forte propension à peser sur l'organisation des relations sociales et professionnelles (FOUCAULT, GROUX, 2023) ; il a ainsi fortement incité à ce que, dans ces champs, un processus de rationalisation débouche sur la réduction du nombre des conventions collectives. Revendiquant le succès des politiques culturelles, il veille à la résolution de certains conflits⁴⁵⁶. Il est lui-même l'employeur direct dans les grandes

⁴⁵⁰ François-Xavier BOURMAUD, *Le Figaro*, 27 avril 2016.

⁴⁵¹ Une partie variable de salariés (techniciens, administratrices) de certaines institutions en régie directe relève de la fonction publique territoriale.

⁴⁵² Une enquête portant sur les structures des musiques actuelles indique que ces dernières emploient 10 % de salariés permanents, titulaires d'un CDI ou d'un CDD de plus de 6 mois (FEDELIMA, RIF, 2018).

⁴⁵³ Au sein des champs du spectacle, la multiactivité est telle que la plupart des salariés dépendent, à des degrés divers, de plusieurs conventions collectives.

⁴⁵⁴ Au printemps 2023, l'occasion de la mobilisation contre la réforme du régime des retraites, des salariés de la Comédie de Saint-Étienne (CDN) défilent derrière une banderole proclamant, en référence à la mort de MOLIÈRE : « Nous ne voulons pas mourir sur scène. » (Saint-Étienne. Manifestation du 6 avril 2023). Les danseurs de l'Opéra de Paris et les personnels de la Comédie-Française se sont mobilisés pour préserver leur régime spécifique. Voir https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/03/06/reforme-des-retraites-les-exceptions-de-l-opera-de-paris-et-de-la-comedie-francaise_6164336_3234.html.

⁴⁵⁵ Voir par exemple, dans le cas du champ de la musique, la Déclaration finale des États généraux des ensembles permanents du 23 février 2023. <https://www.snam-cgt.org/blog/category/actualites/nos-communiqués/>

⁴⁵⁶ En 2017, un litige oppose les syndicats de salariés au Syndeac (Syndicat des directeurs des établissements artistiques et culturels, qui est le syndicat des employeurs du secteur public du spectacle vivant) sur l'application de la convention collective de la branche. Le 16 janvier 2018, à l'occasion du jugement du tribunal de grande instance de Paris qui déboute les plaignants, le Syndeac souligne que la commission de suivi de la convention collective (composée paritairement de délégués des salariés et des employeurs) est présidée par le ministère de la Culture. Voir <https://www.syndeac.org/jugement-du-litige-sur-l'accord-volume-demploi-dans-les-cdn/>, récupéré le 4 juillet 2020.

institutions nationales (Opéra de Paris ; théâtres nationaux) qui bénéficient de conventions collectives spécifiques.

À côté de ces emplois stables, il existe également de multiples formes d'emplois atypiques mis en place depuis les années 1980 et dont se saisissent les entreprises culturelles : Travaux d'utilité collective (TUC) ; Contrats emplois solidarités (CES) ; emplois jeunes (Bureau et autres, 2001) ; Contrats uniques d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)⁴⁵⁷ ; etc. La profusion est telle qu'en 2017 un organisme culturel parapublic opère un recensement des différentes aides à l'emploi disponibles dans les champs artistiques et distingue 16 combinaisons possibles⁴⁵⁸. Dans cet ensemble, la grande majorité des salariés (artistes, techniciens, administratrices⁴⁵⁹) des entreprises des champs du spectacle, du moins ceux qui appartiennent aux fractions les plus insérées professionnellement, bénéficie de Contrats à durée déterminée d'usage (CCDU). Ce contrat de travail peut être signé pour quelques heures ou quelques jours avec de multiples employeurs, sous plusieurs conditions centrales qui tiennent à la nature de l'activité ainsi qu'aux secteurs d'activité définis par décret⁴⁶⁰. Différents secteurs utilisent ce type de contrat, mais les champs du spectacle sont les seuls où il constitue la norme centrale d'emploi. Les salariés concernés dépendent des mêmes conventions collectives que les permanents et il existe ainsi un ensemble de règles relatives aux conditions de travail, au niveau des salaires, etc., qui leur sont communes. En revanche, le CCDU les place dans une situation spécifique au regard de leur assurance chômage. En effet, les annexes 8 (pour les techniciens) et 10 (pour les artistes) à la convention générale de l'Assurance chômage des salariés du secteur privé, gérée par l'UNEDIC, définissent l'intermittence comme un régime d'emploi atypique, objet de nombreuses analyses (MENGER, 2011 ; GREGOIRE, 2013).

À la lumière de mes recherches consacrées à l'analyse des mobilisations relatives à ce régime qui, depuis le milieu des années 1980⁴⁶¹, structurent certains champs du spectacle, j'interroge les raisons pour lesquelles, parmi les intermittents mobilisés, le salaire (brut ou net) ne constitue *pas* un enjeu décisif. L'État maintient les cadres et les normes issus de la société salariale, voire incite à leur diffusion par la rationalisation des conventions collectives que, de manière générale, il a étendu afin d'en imposer, théoriquement, la généralisation à l'ensemble des entreprises. Mais ses représentants sont confrontés à des fractions de professionnels et à des groupes militants pour lesquels, sur une très longue durée, l'enjeu central reste les conditions d'éligibilité aux annexes 8 et 10 ainsi que la durée des prestations chômage. Et, loin de laisser la négociation confinée à la direction de l'UNEDIC, ces groupes militants visent à remettre en cause « la différenciation des espaces d'activités » (LAGROYE, 2003, p. 361) en politisant un enjeu social, dans la mesure où ils procèdent à une interpellation permanente (NEVEU, 1996) des membres des champs politiques centraux et périphériques. En effet, ces groupes transforment le régime de l'intermittence d'enjeu social, théoriquement redevable de l'espace des relations professionnelles entre organisations patronales et syndicales, en enjeu politique pour l'ensemble des composantes de l'État-providence culturelle.

⁴⁵⁷ Le CUI-CAE constitue la déclinaison, pour le secteur non marchand, du contrat unique d'insertion. Accompagnant la signature d'un CDD ou d'un CDI, l'État ou le Conseil général financent, sous différentes conditions, l'emploi ainsi créé. DARES, « Les contrats d'aide à l'emploi en 2011 », *DARES analyses*, novembre 2012, n° 088.

⁴⁵⁸ <http://www.opale.asso.fr/article655.html>, consulté le 5 janvier 2018.

⁴⁵⁹ Ce texte ne reprend pas les principes de l'écriture inclusive. En revanche, afin de souligner l'importance de la distribution sexuée des rôles dans les entreprises artistiques, si la plupart des nominations des positions sociales sont masculines, compte tenu de la position qu'y occupent les hommes, celles qui renvoient aux tâches et responsabilités administratives (administratrices ; chargées de production) sont systématiquement féminisées (sur la situation des administratrices des compagnies indépendantes, voir PROUST, 2017).

⁴⁶⁰ Voir <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/les-contrats-de-travail/cddu>.

⁴⁶¹ Cet article reprend certaines analyses qui seront davantage développées dans un ouvrage à paraître, au printemps 2024, aux Presses universitaires de Lyon.

Ce déplacement s'explique par la place centrale qu'occupe le régime de l'intermittence au sein de l'État-providence culturel et, plus spécifiquement, parmi les champs du spectacle vivant relevant de l'espace de la production artistique administrée (1). Les groupes militants réussissent à faire de l'État un des principaux agents engagés dans la lutte relative au régime de l'intermittence et les règles de l'Assurance chômage (2). Mais cette réussite dépend aussi des enjeux spécifiques internes aux champs politiques qui, du point de vue des intermittents, peuvent faire de l'État soit un allié, soit un adversaire (3).

1. Lutte centrale ou lutte secondaire : le salaire dans les revendications des intermittents du spectacle ?

L'espace de la production artistique administrée au cœur des mobilisations d'intermittents du spectacle.

Les années 1960 donnent lieu à la constitution d'un vaste État-providence culturel qui résulte de la « rencontre du Welfare State et [de] la sacralisation de l'art et des artistes » (MENGER, 1987, p. 33). Cet État-providence s'appuie sur l'instauration du ministère des Affaires culturelles au moment de la Vème République (DUBOIS, 1999) ainsi que sur une dynamique interne aux champs politiques qui conduit à la généralisation des politiques culturelles initiées par l'État et les différentes collectivités locales (URFALINO, 1994). L'État-providence culturel intervient dans de multiples champs, du patrimoine aux arts plastiques en passant par ceux du spectacle, et dispose pour ce faire de moyens réglementaires (protection des monuments historiques ; prix unique du livre ; etc.) et budgétaires par l'allocation des ressources publiques sous forme de dotations aux entreprises publiques ou de subventions aux entreprises privées ou associatives⁴⁶².

Parmi eux, les champs du spectacle (chant ; cinéma ; danse ; musique ; théâtre) sont rassemblés dans deux grands espaces. Au sein de l'espace de la production artistique marchande (théâtre privé ; variétés ; cinéma ; etc.)⁴⁶³, les entreprises sont régies par les exigences de rentabilité et n'échappent pas au processus de destruction et de concentration capitaliste. Jean-Marc DUMONTET possède ainsi plusieurs théâtres privés parisiens (Théâtre Antoine, Bobino), produit de nombreux spectacles et préside la Nuit des Molières⁴⁶⁴. Les artistes comme les spectacles sont jugés à l'aune de leur rentabilité⁴⁶⁵ et de leurs succès publics⁴⁶⁶. Dans les entreprises de cet espace, que cela concerne l'intermittence ou les

⁴⁶² Le terme d'entreprise peut prêter à confusion dans un espace social où, comme je le montre, l'État neutralise les contraintes de la régulation marchande. Il rassemble les institutions publiques ainsi que les compagnies indépendantes qui sont toutes confrontées aux mêmes exigences esthétiques (définir des projets et élaborer des spectacles), économiques (bâtir des budgets), politiques (entretenir des liens profonds avec les représentants de l'État) et se caractérisent par des formes diverses d'organisation hiérarchique à partir de la position centrale occupée par les metteurs en scène / porteurs de projet. Je m'inscris dans la continuité de la notion d'« entreprise associative » proposée par Mathieu HÉLY (HÉLY, 2004) permettant de rendre compte des tensions internes, entre rationalité en valeur et dynamique instrumentale, qui caractérisent la quasi-totalité des associations, dont celles qui relèvent des champs du spectacle.

⁴⁶³ La Convention collective nationale des entreprises du secteur privé du spectacle vivant (CCNSVP) est une objectivation juridique de cet espace.

⁴⁶⁴ Voir <https://jmdprod.com/le-groupe/>. Consulté le 24 août 2023.

⁴⁶⁵ Reprenant un article de la revue *Capital*, *Le Monde* signale ainsi qu'avec « le succès du *Petit Nicolas* (5,4 millions d'entrées), Valérie LEMERCIER a été la plus rentable : pour 1 euro de cachet, l'actrice a généré plus de 28 euros de chiffre d'affaires pour ce film » alors que d'autres acteurs peuvent être désignés comme les moins rentables, « CLAVIER, RENO et DEPARDIEU désignés acteurs les moins rentables de 2009 », *Le Monde*, 24 mars 2010.

⁴⁶⁶ Même si cela n'atteint pas le niveau d'une pièce des années 1960 (*Boeing Boeing* de Marc CAMOLETTI) jouée plus de 20 000 fois sur plusieurs décennies, certaines pièces se caractérisent par de longues exploitations. En décembre 2023, *Edmond* (de Alexis MICHALIK), couronné par 5 Molières, a donné lieu à 1 500 représentations. <https://www.theatrepalaisroyal.com/Spectacles/edmond/>

conditions de travail et le niveau des salaires⁴⁶⁷, les mobilisations sont, avec des variations en fonction des champs, exceptionnelles. Les théâtres privés ne connaissent que très rarement des grèves et jamais d'occupations. La quasi-absence de luttes au sein de cet espace⁴⁶⁸ repose sur la congruence de plusieurs facteurs qui y sont particulièrement prononcés : dureté des relations sociales avec des patrons de combat et crainte des salariés d'être « blacklistés » avec l'existence d'une vaste « armée de réserve »⁴⁶⁹ ; absence de collectifs stables de travail qui sont aussi des espaces d'organisation et d'émancipation (SENNETT, 2000) ; absence d'une culture et d'une tradition de lutte et de mobilisation ; niveau de salaire élevé dans certaines entreprises ou dans certains groupes professionnels présents dans cet espace.

L'espace de la production artistique administrée, organisé autour de la Convention collective nationale des entreprises artistiques et culturelles (CCNEAC), rassemble des champs (théâtre public ; danse contemporaine ; musique contemporaine ; cirque dit de « création ») au sein desquels l'intervention de l'État providence culturelle est multiforme et centrale. Par la réglementation ainsi que l'allocation de ressources publiques, il neutralise les règles de l'économie marchande. Les entreprises, quel que soit leur régime juridique, ne sont pas fondamentalement soumises à des exigences de rentabilité. Les artistes et les entreprises, voire les simples productions par projet, ne sont pas principalement jugés à l'aune de leur rentabilité, mais par les experts publics et leurs pairs qui émettent des jugements de qualité. À ce titre, l'État classe les entreprises, les œuvres et les artistes. Cette classification modèle ainsi des trajectoires personnelles, particulièrement évidentes dans le cas des directeurs artistiques du spectacle (metteurs en scène ; chorégraphes) qui, dans le meilleur des cas, débute à la direction d'une petite compagnie indépendante pour finir à celle d'une grande institution nationale. Sans idéaliser cet espace, toujours caractérisé par d'importantes inégalités et des formes diverses de domination sociale et masculine (PRAT, 2006) longtemps masquées par les exigences de la « création »⁴⁷⁰, plusieurs facteurs, symétriquement opposés à ceux présents dans l'espace de la production artistique marchande (tradition de lutte ; existence de collectifs stables ; croyances en la place d'un théâtre politique ; référence à des valeurs progressistes qui imposent des pratiques et en interdisent d'autres⁴⁷¹) en font un espace traditionnel de lutte, notamment au moment des mobilisations des intermittents du spectacle ; à plusieurs reprises (1992 ; 2003 ; 2014), le festival d'Avignon occupe une place stratégique à l'inverse de festivals comme celui d'Aix-en-Provence. C'est aussi dans cet espace, au sein duquel les mobilisations sont les plus fréquentes, que le faible intérêt porté au salaire en tant qu'enjeu de lutte est le plus instructif. De manière plus générale, il n'y a pas de mobilisation à la hauteur des difficultés salariales ; les mots d'ordre, les banderoles au cours des manifestations mentionnent très rarement cette dimension revendicative.

⁴⁶⁷ J'exclus ici la situation des stars qui, davantage que de multiples groupes de techniciens, d'administratrices ou d'artistes peu connus, disposent d'un pouvoir important de négociation, au moins tant qu'ils sont à la source de succès publics et de bénéfices importants.

⁴⁶⁸ On peut exclure de ce tableau un puissant syndicat catégoriel : le SNTPCT (Syndicat national des techniciens et travailleurs de la production cinématographique et de télévision). Ce dernier s'inscrit dans les logiques revendicatives classiques du mouvement syndical sur les conditions de travail, les salaires, etc. Mais précisément, il reste extérieur aux mobilisations d'intermittents (artistes et techniciens) et revendique une annexe spécifique pour le groupe des travailleurs et des techniciens qu'il organise.

⁴⁶⁹ « L'excès de travail imposé à la fraction de la classe salariée qui se trouve en service actif grossit les rangs de la réserve et, en augmentant la pression que la concurrence de la dernière exerce sur la première, force celle-ci à subir plus docilement les ordres du capital. » (MARX, 1973, p. 79).

⁴⁷⁰ En 2007, pour un de ses spectacles (« Et balancez mes cendres sur Mickey »), Rodrigo GARCIA, alors considéré comme un metteur en scène d'avant-garde, emploie chaque soir, avec un CDD d'une journée pour une rémunération brute de 200 €, une actrice différente dont on coupe intégralement la chevelure et qui se retrouve, sur la scène, la tête rasée. Malgré quelques remarques critiques, le spectacle se déroule sans encombre et est salué pour son audace. Voir Brigitte SALINO, « Rodrigo GARCIA, violence et beauté, *Le Monde*, 10 novembre 2007.

⁴⁷¹ Les mobilisations au sein du festival d'Avignon n'ont jamais donné lieu à des interventions policières.

Le salaire : un enjeu mineur

Avec des variations en fonction des branches, des métiers et des annexes 8 et 10, les salaires des intermittents sont majoritairement très faibles. L'analyse, à partir des données d'Audiens⁴⁷², de la situation des « 140 400 intermittents professionnels réguliers », met en évidence que « 63 % des artistes professionnels ont perçu en 2012 un salaire brut de moins de ½ SMIC annuel de leurs activités en CDD d'usage » (ARCHAMBAULT, COMBEXELLE, GILLE, 2015, p. 33). Ce pourcentage n'est que de 27 % pour les techniciens⁴⁷³. Ces intermittents peuvent avoir d'autres revenus d'activité en dehors des champs du spectacle⁴⁷⁴ et/ou ne relevant pas du CDDU. En outre, les artistes peuvent bénéficier de droits d'auteurs et de droits voisins⁴⁷⁵. Mais la part écrasante (notamment parmi les artistes) des salaires inférieurs au SMIC signale la faiblesse des revenus tirés de l'activité professionnelle artistique.

Pourtant, la question salariale reste mineure au sein des compagnies indépendantes et au sein des mobilisations relatives au régime de l'intermittence. Quelques semaines après l'élection présidentielle de 2002 et afin de rendre l'usage du CDDU plus coûteux, l'UNEDIC décide, uniquement pour les annexes 8 et 10, le doublement des taux de cotisation chômage aussi bien pour les employeurs (de 3,6 % à 7,4 %) que pour les salariés (de 2 % à 4,2 %). Une des principales organisations patronales (le Syndeac) parle de « sanction » et la FNSAC-CGT dénonce un « racket »⁴⁷⁶. Le 22 juillet 2002, au moment du festival d'Avignon, la FNSAC organise une manifestation qui ne réunit que 200 à 300 personnes.

Cette absence d'intérêt collectif recouvre des stratégies adaptatives (apparemment) individuelles, mais qui sont tellement systématiques qu'elles constituent un phénomène social massif. D'une part, au sein des compagnies indépendantes, la convention collective de branche reste globalement ignorée et n'encadre en aucune manière les conditions de travail, les horaires, les règles de sécurité, le respect des qualifications, etc. La détermination du salaire ne s'appuie pas sur les grilles conventionnelles, mais résulte de négociations adaptatives informelles entre les salariés et leurs employeurs qui déterminent une large indifférence à l'égard des variations entre le salaire net et le salaire brut. Comme l'indique un technicien intermittent, très professionnalisé, mais qui travaille aussi dans des productions à petits budgets, « (...) on ne sait plus très bien ce qu'on négocie. Alors après, dès qu'il y a quelques pour cent en moins, on ne s'en aperçoit pas directement »⁴⁷⁷. D'autre part, comme le montre l'examen des Déclarations annuelles des données sociales (DADS), dans de nombreux cas, les artistes demandent, comme ils en ont le droit, à la différence des techniciens, des responsables administratives et des directeurs artistiques, des abattements sur leur salaire brut de (25 % pour les comédiens et 20 % pour les musiciens), afin d'élever leur salaire net. Ces abattements diminuent d'autant la base du calcul pour leur retraite future, mais sans modifier leur salaire brut à partir duquel seront calculées les prestations chômage.

⁴⁷² Le groupe Audiens résulte de la réunion de différents organismes de protection sociale issus du spectacle et de la presse. Il gère la prévoyance, la santé, l'action sociale et les systèmes de retraite complémentaire Arrco et Agirc des professionnels de ces secteurs. Pour 1,485 milliard de cotisations de retraite complémentaire, Audiens rassemble 165 000 allocataires pour 48 000 entreprises. Audiens, *Rapport d'activité 2022*, p. 46.

⁴⁷³ Le pourcentage est de 90 % pour les artistes qui ont un salaire égal ou inférieur à une fois le SMIC. Il est de 58 % pour les techniciens (ARCHAMBAULT, COMBEXELLE, GILLE, 2015, p. 33).

⁴⁷⁴ Exemple des interventions dans les établissements scolaires ou les structures socioéducatives, etc., qui donnent lieu à des CDD, mais non des CDDU.

⁴⁷⁵ Les droits voisins relèvent de la propriété intellectuelle et artistique. Ce sont des droits que les artistes détiennent sur l'usage de leurs prestations dans les multiples supports audios et vidéos existants.

⁴⁷⁶ Face aux critiques qui soulignent que cet accord rompt avec les règles d'unicité et de solidarité puisqu'il implique des cotisations différenciées en fonction du secteur, le Parlement vote, au cours de l'été 2002, une loi qui donne une base légale à cette décision.

⁴⁷⁷ Bernard. 58 ans. Cadre technique du In-Avignon. Avignon. Entretien du 24 juillet 2004.

Le salaire est d'autant moins un enjeu et l'objet de luttes au sein des entreprises artistiques, notamment sous leur forme associative, qu'il existe de multiples facteurs (politiques, artistiques, affectifs) qui font que de nombreux artistes et techniciens ne sont pas inscrits dans des liens classiques de subordination (et de lutte) avec leurs employeurs. La flexibilité permise par le CDDU et l'organisation générale du travail dans les champs du spectacle s'accompagnent de la constitution de réseaux, rééquilibrant le déséquilibre du marché du travail, et qui rassemblent des professionnels partageant un ensemble de dispositions sociales. Ces réseaux sont organisés, dans le cas des comédiens, autour de « mouvances » liant plusieurs compagnies indépendantes et leurs membres (PROUST, 2002) ou, dans le cas des musiciens, autour de « noyaux » au centre de « nébuleuses » (FRANÇOIS, 2005, p. 167). Ces « mouvances » ou ces « nébuleuses » constituent alors des marchés du travail internes, souvent décrits sous la catégorie morale de la « fidélité » qu'entretiennent des groupes d'artistes, neutralisant le plus souvent toute forme de revendication pouvant provoquer des tensions au sein de ces collectifs.

Le poids important des salariés-entrepreneurs est un autre facteur explicatif. Les compagnies indépendantes sont théoriquement dirigées par un président d'association juridiquement responsable de l'activité. En réalité, le directeur artistique (metteur en scène, chorégraphe) qui est déclaré salarié sous CDDU est le responsable réel de l'entreprise. S'appuyant sur la fétichisation des créateurs, les directeurs artistiques occupent la position singulière de « démiurge/employeur » (RANNOU, ROHARIK, 2006, p. 179). Ils élaborent les projets et négocient les subventions avec les représentants de l'État et des collectivités locales. Pour la réalisation des spectacles, ils recrutent les artistes et les techniciens et négocient le volume des cachets et leurs montants. À ce titre, ils sont au centre des relations d'emploi, les présidents des associations servant de paravent juridique et étant, le plus souvent, absents de l'activité des associations qu'ils sont censés diriger. Ces artistes sont aussi leur propre employeur car, en fondant une compagnie, ils créent leur emploi : ce phénomène n'apparaît pas dans différentes descriptions statistiques qui signalent l'intensité des liens entre les intermittents et leur employeur principal. En effet, 58 % des comédiens ont rencontré l'employeur leur fournissant le plus fort volume de travail dès leur arrivée sur le marché du travail. Cette proportion s'élève à 63 % pour les musiciens et à 67 % pour les danseurs (CARDON, 2011, p. 167-168). Pour près de la moitié des musiciens (48 %), leur activité « est réalisée avec leur principal employeur, contre 65 % pour les comédiens, et 70 % pour les metteurs en scène et réalisateurs » (MENGER, 2009, p. 492). Beaucoup de ces artistes, loin du modèle du free-lance, sont donc apparemment proche « quoique de manière précaire et informelle, du modèle standard du salariat à employeur unique » (COULANGEON, 2004, p. 180). Mais, ce que ne peuvent mettre en évidence ces liens statistiques massifs, du fait de l'existence d'une illusion juridique née de la présence d'un président d'association considéré comme l'employeur, c'est, au sein des compagnies indépendantes, le processus décisif *d'appariement avec soi-même* comme condition d'entrée et de maintien sur les marchés du travail⁴⁷⁸. Pour ces salariés-entrepreneurs, la viabilité de leur entreprise étant un enjeu central, le salaire, pour eux-mêmes comme pour leurs salariés, doit être limité. Une telle attitude renforce le caractère égalitaire des entreprises ainsi que l'autorité symbolique de leurs directeurs artistiques dont le comportement est toujours plus conforme au modèle de l'activité artistique désintéressée.

Ces salariés-entrepreneurs ont intérêt au maintien du régime dont ils connaissent les usages et les propriétés multiples. À ce titre, ils sont très présents dans les mobilisations pour le maintien en l'état du régime, mais s'opposent aussi, retrouvant alors des réflexes patronaux classiques, à tout ce qui pourrait limiter la flexibilité de l'organisation du travail et accroître les

⁴⁷⁸ Ce processus d'appariement avec soi-même est constitutif des compagnies indépendantes à base associative. On ne retrouve plus dans les entreprises privées ou publiques.

coûts. En octobre 2008, au cours d'une assemblée générale organisée par la coordination lyonnaise des intermittents, le responsable régional du SFA⁴⁷⁹ présente l'état des négociations concernant la redéfinition de la convention collective du secteur public ainsi que les revendications de son organisation. Il se heurte alors à plusieurs directeurs de compagnie qui soulignent immédiatement le coût induit par les nouvelles règles pour les petites compagnies et donc la plus faible capacité d'emploi qui va en résulter. A une directrice artistique qui remet en cause la légitimité des différentes règles collectives, le responsable de la FNSAC rétorque alors qu'on ne va pas en « revenir aux relations de gré à gré »⁴⁸⁰.

In fine, si le salaire constitue un enjeu mineur c'est aussi parce qu'il existe une distance à l'égard des normes et des fondements de la société salariale. Inscrites dans une « zone grise entre indépendance et salariat » (SUPIOT, 2000, p. 142), de nombreuses fractions d'intermittents, et notamment celles qui, à différents moments de leurs carrières, se retrouvent en position de salariés-entrepreneurs, ont un rapport instrumental au salariat⁴⁸¹. Comme le manifestent dès le début des années 1990, les premières coordinations, l'inscription dans le salariat n'a de sens que si elle permet l'inscription dans les dispositifs de protection sociale et de socialisation des revenus⁴⁸². C'est pourquoi, à l'inverse, deux règles essentielles du régime qui tiennent aux conditions d'éligibilité (507 heures en douze mois) ainsi qu'à la durée d'indemnisation (pendant 365 jours) sont considérées comme les paramètres centraux. C'est d'ailleurs parce que la mobilisation de 2016 permet de retrouver ces paramètres, caractéristiques de la situation d'avant 2003, que Samuel CHURIN, porte-parole de la Coordination des intermittents et précaires d'Île-de-France (CIP-IdF), évoque, en majuscules, une victoire⁴⁸³.

Le rôle décisif de l'intermittence

Les intermittents sont des travailleurs salariés intermittents à employeurs multiples, marqués par la discontinuité de l'activité et la multiplication des CDDU. Différentes institutions sociales définissent des critères spécifiques, ce qui induit le non-recouvrement des différentes populations. Pour une même période, l'AFDAS⁴⁸⁴ recense 32 000 personnes quand Audiens en compte 213 792 « soit un rapport de 1 à 6,6 » (CARDON, 2011, p. 59). Si on ne considère que le chômage dans le secteur culturel, en 2016, Pôle emploi recense 262 000 salariés⁴⁸⁵, dont le quart ne réalise qu'un seul contrat au cours de l'année, et n'indemnise que 117 000 allocataires, au moins une journée au titre des annexes 8 et 10⁴⁸⁶. Cette

⁴⁷⁹ Syndicat français des artistes et interprètes. Le SFA est un syndicat de métier (principalement pour les comédiens) de la FNSAC-CGT.

⁴⁸⁰ Laurent. Comédien. 60 ans. Responsable du SFA et membre de Spectacle en lutte : Coordination lyonnaise des professionnels du spectacle vivant et de l'audiovisuel. Lyon. Observations du 1^{er} octobre 2008.

⁴⁸¹ Ce rapport instrumental est une des raisons des difficultés que rencontre la CGT. Voir PROUST, 2010.

⁴⁸² En mai 1993, à l'occasion des États généraux (sic) du spectacle vivant et de l'audiovisuel, des intermittents soulignent le danger que la sortie du salariat et du régime de l'intermittence qui impliquerait la fin de la « solidarité interprofessionnelle » ; « C'est un débat de fond de ces États Généraux, mais je dirais que toute approche du problème, sous cet aspect, est hyper dangereuse. On est sur des sables mouvants, parce qu'effectivement, ce serait une grosse tentation pour certains partenaires sociaux, le patronat, et même une bonne partie du gouvernement, que ce retour au travail indépendant. Il faut bien voir que tout ce qu'on aurait de moins, c'est toute la solidarité interprofessionnelle... ». *Libres prélèvements sur la parole qui s'est prise lors des états généraux du spectacle vivant et de l'audiovisuel*, 8-9-10 mai 1993, non paginé.

⁴⁸³ « Nous nous battons toujours contre la loi EL KHOMRI et son monde, mais nous pouvons crier, hurler VICTOIRE avant de continuer. Notre parenthèse sera plus courte et plus joyeuse que la leur ! Cette victoire est emblématique de la lutte. Elle prouve évidemment que la lutte paie, qu'il ne faut pas baisser les bras, et que OUI c'est possible. Mais cette victoire n'est pas éternelle, à chaque discussion de convention d'Assurance chômage, le régime spécifique des intermittents sera remis en cause. Cette victoire est due à l'action de toutes celles et tous ceux qui ont au moins une fois participé à la mobilisation. Je pense notamment aux grévistes qui ont dû se demander depuis ces treize longues années si leur grève servirait un jour à quelque chose ». <https://www.facebook.com/samuel.churin>. 16 juin 2016.

⁴⁸⁴ Assurance formation des activités du spectacle. L'AFDAS est, depuis 1971, un Organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) chargé de la formation professionnelle dans les champs du spectacle, de la culture et des médias.

⁴⁸⁵ Pôle-Emploi, *Statistiques, études et évaluation*, juillet 2017, n° 17.033.

⁴⁸⁶ Pôle-Emploi, *Statistiques, études et évaluation*, décembre 2017, n° 17.0h\$51.

hétérogénéité permet aussi de souligner que les intermittents, loin de constituer un groupe professionnel, relèvent davantage d'un « ensemble flou » (BOLTANSKI, 1982) unifié par différentes classifications étatiques. Mais, comme le soulignent les mobilisations, le régime d'indemnisation du chômage géré par l'UNEDIC constitue l'enjeu décisif en étant la « véritable clé de voûte de l'édifice puisque l'intermittent est d'une certaine manière en permanence à la recherche d'emploi et que l'Assurance-chômage lui ouvre d'autres droits sociaux » (ROUSSILLE, SCIORTINO, 1985, p. 12).

Sans revenir sur l'ensemble de la réglementation⁴⁸⁷, deux traits sont actuellement essentiels : s'il peut accumuler au moins 507 heures de travail déclarées dans une période de 12 mois (année n-1), dans les 12 mois suivants de l'année n, le professionnel concerné bénéficiera de prestations chômage qui dépendront des salaires bruts de l'année n-1 auxquelles s'ajouteront les salaires de cette année n. En conséquence, plus ces actifs (et leurs employeurs) déclarent d'activité, plus ils sont assurés de se maintenir dans l'Assurance chômage. À ce titre, ils sont étrangers à la « centralité de la norme de recherche d'emploi » (DEMAZIERE, PIGNONI, 1998).

Le régime assure donc un revenu minimum aux fractions des professionnels intégrés dans le régime, les prestations chômage représentant parfois près de la moitié de l'ensemble des revenus. En 2012, en moyenne, les indemnisations chômage représentent 37% de ceux des techniciens du spectacle, et 51% de ceux des artistes (ARCHAMBAULT, COMBEXELLE, GILLE, p. 3). Les salaires définis par les branches ne constituent donc ni une référence centrale ni un enjeu de lutte. C'est l'accès au revenu socialisé constitué de la combinaison du salaire net et des prestations chômage qui constitue une préoccupation permanente et l'objet d'arbitrages parfois difficiles. Du point de vue des intermittents, il est parfois plus rationnel de réduire les prétentions salariales pour obtenir un plus grand nombre de cachets et d'heures. Ainsi, pour un même salaire global, un intermittent en position favorable vis-à-vis de son éligibilité à l'assurance chômage pourra demander un nombre limité de cachets, quand un autre, en position moins favorable, pourra en demander un nombre plus important. Son salaire brut horaire de référence sera certes plus faible, induisant des prestations chômage ultérieures moins importantes, mais, objectif stratégique central, il aura assuré son maintien dans le régime de l'intermittence.

De telles négociations ne sont pas réductibles à des interactions individuelles, mais relèvent d'un cadre collectif, car les différents usages du régime, quels que soient leurs degrés de « déviance », ne sont possibles que dans la mesure où ils correspondent aux intérêts des employeurs (privés, publics, associatifs), pour lesquels le régime de l'intermittence permet une externalisation massive des coûts salariaux. En effet, sous réserve que le professionnel concerné soit déjà inscrit dans le régime, il est possible de l'embaucher sans déclarer la totalité de l'activité, les prestations chômage constituant alors un salaire complémentaire⁴⁸⁸.

Ces diverses négociations ainsi que l'ignorance, dans tous les sens du terme, des règles collectives expliquent que la quasi-totalité des entreprises (et de leurs fédérations) employant des intermittents ne sont pas membres du MEDEF, sinon elles seraient dans l'obligation d'appliquer les cadres collectifs défendus et validés par cette organisation.

Mais, on ne comprendrait pas l'intensité des mobilisations relatives à ce régime si l'on ne considérait que les enjeux matériels et financiers. De manière générale, dans un contexte où s'accroît la dissociation entre l'activité et la rémunération, la protection sociale contribue

⁴⁸⁷ Voir, *Le guide des intermittents du spectacle. Pour comprendre les nouvelles règles. Édition 2020-2021*, La Scène, 50 p.

⁴⁸⁸ Il est assez courant que de nombreux employeurs ne déclarent pas les heures de travail pour les répétitions d'un spectacle quand ils le font pour les représentations publiques.

aux identités sociales et l'État redistributeur est aussi un État classificateur contribuant à définir l'identité sociale des individus (SCHNAPPER, 1989). De ce point de vue, l'intermittence constitue très souvent le seul repère stable dans les champs du spectacle. De nombreux groupes de professionnels sont marqués par une « incohérence de statut » (LENSKI, 1954) entre leur origine sociale, leur degré de reconnaissance esthétique et sociale, d'une part, le montant de leur revenu et leur niveau de vie, leur appartenance statutaire d'autre part. Ils trouvent dans l'intermittence si ce n'est une identité professionnelle, du moins la reconnaissance d'une intégration professionnelle minimale et d'une existence sociale spécifique, la coupure symbolique avec les amateurs « qui serait, en l'absence d'un tel dispositif, bien difficile à définir » (COULANGEON, 2004, p. 153) n'étant pas la moindre de ces reconnaissances. On peut ainsi aboutir à des situations paradoxales où, comme dans le cas des étudiants qui sortent des grandes écoles de danse, de musique ou de théâtre, la rapidité d'entrée dans le régime est considérée comme un indicateur d'une intégration professionnelle qui leur permet d'échapper aux formes plus infamantes de la protection sociale.

Enfin, manifestation supplémentaire de la sortie de la société salariale, l'ignorance des règles de cette dernière accompagne une hyperflexibilité dans l'organisation du travail ainsi qu'un engagement souvent total dans l'activité, conformément au modèle de l'engagement vocationnel, parfois revendiqué de manière ostentatoire afin de rompre avec l'image négative du « chômeur permanent ». Dans une enquête de la coordination parisienne des intermittents, le tiers des intermittents interrogés (35,70 %) considère que la durée totale de leur activité sur l'année est de onze mois et 21,81 % indiquent même qu'ils travaillent douze mois sur douze (CORSANI, LAZZARATO, 2005, p. 187).

Du fait de ces multiples traits, le régime est analysé, par certains auteurs, comme congruent aux transformations actuelles du néo-libéralisme (MENGER, 2011). À l'inverse, d'autres recherches soulignent la possibilité d'une « intermittence heureuse » (COULANGEON, 2004), ou, plus fondamentalement, considèrent le régime comme une manière de rompre avec la discipline salariale, voire avec la régulation fordiste (CORSANI, LAZZARATO, 2008), constituant ainsi un « horizon d'émancipation » (GRÉGOIRE, 2013). Mais, quelles que soient les interrogations que provoque, chez les observateurs comme chez de nombreux militants, la situation du régime, le maintien de ce dernier, combinaison incertaine de rationalité instrumentale et d'engagement vocationnel total, est vécu comme une nécessité absolue. Le maintien du régime constitue donc un objectif stratégique. Il implique une lutte permanente, aux objectifs certes limités, mais aux modalités intenses du fait que beaucoup d'intermittents ont, à chaque fois, le sentiment d'y engager leur avenir et leur subjectivité.

2. Un axe stratégique central : faire de l'État un agent engagé dans le conflit.

De manière générale, l'ensemble des agents participants à la production et la diffusion des productions de spectacle ont des intérêts convergents pour le développement du régime de l'intermittence. Or, si les salariés et les employeurs de l'espace de la production artistique marchande sont peu présents, la situation est inverse pour ceux de l'espace de la production artistique administrée. Et, alors que le régime de l'intermittence relève de l'espace des négociations collectives entre les partenaires sociaux, les dirigeants de l'État sont très engagés dans cette mobilisation et jouent parfois un rôle déterminant dans la conclusion de certaines de ses phases. Ces deux derniers phénomènes sont étroitement liés et tiennent à la place qu'occupe le régime de l'intermittence dans la réussite des politiques culturelles.

L'intermittence comme condition des politiques culturelles dans le spectacle

Au sein de l'espace de la production artistique administrée, les bénéficiaires des ressources publiques sont nécessairement intégrés, même inégalement en fonction de leur légitimité artistique, dans les politiques publiques de démocratisation et de développement des territoires. Les responsables des entreprises sont inscrits dans des échanges permanents avec les dirigeants des différents segments du ministère de la Culture et des collectivités locales. Ils doivent mobiliser un véritable capital politique, permettant de comprendre le fonctionnement des champs politiques locaux et nationaux, et maîtriser la « langue d'État ».

Ces dispositions participent d'un processus plus général de demande d'État qui concerne plus particulièrement le ministère de la Culture auquel les artistes reconnaissent une autorité spécifique de classification des œuvres, des entreprises et des artistes en lui demandant, en outre, de les soutenir en cas de conflit avec d'autres collectivités publiques. Cette demande d'État apparaît d'autant plus spontanée qu'elle renoue, sous une forme modernisée, avec des liens anciens de dépendance⁴⁸⁹.

Elle prend une importance croissante à l'occasion des mobilisations relatives au régime de l'intermittence en s'appuyant sur l'intérêt que l'État et l'ensemble des collectivités publiques trouvent dans le maintien de ce dernier. En effet, celui-ci allège considérablement la pression exercée sur leurs budgets culturels. En 2004, le ministre de la Culture souligne ainsi l'absolue nécessité de maintenir le régime, car le budget de l'État « ne pourrait s'y substituer, puisque, aujourd'hui, le déficit des annexes est à peu près égal au budget de la direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (soit environ 800 millions d'euros) »⁴⁹⁰. Une telle contrainte est aussi présente pour l'ensemble des collectivités locales qui soutiennent de nombreuses associations artistiques et financent les festivals ainsi que des institutions culturelles. En octobre 2003, le maire de Saint-Étienne souligne que l'Opéra de la ville, en régie directe, embauche 450 intermittents par an⁴⁹¹.

Le régime de l'intermittence est donc une condition essentielle de la réussite des politiques culturelles au sein des champs du spectacle et les dirigeants politiques ont abandonné depuis longtemps tout projet de sortie de l'intermittence et de généralisation de la permanence et du cadre salarial. La réussite de la politique culturelle des années 1980, liée au doublement du budget culturel du ministère de la Culture, est d'ailleurs corrélée à l'explosion du régime de l'intermittence.

Cet intérêt fondamental du ministère de la Culture pour le régime induit parfois des tensions avec le ministère du Travail, davantage porté à adopter le point de vue des dirigeants de l'UNEDIC, mais ces tensions restent limitées. La solidarité gouvernementale ainsi que la primauté de la réussite des politiques culturelles encadrent les possibilités d'intervention des agents du ministère du Travail. Si le contrôle du respect de la législation du travail est relativement aisé pour les grandes entreprises de l'audiovisuel ou les principales institutions artistiques, il se révèle plus difficile dans le cas des petites structures. Il existe aussi des

⁴⁸⁹ « PLANCHON me disait un jour où je m'étonnais qu'il me demande à la fois de reconnaître son indépendance intégrale, de soumettre ses confrères et lui-même à une homologation et d'accroître mon aide financière : "nous n'y pouvons rien ; vous êtes Louis XIV". La comparaison m'a moins flatté qu'elle ne m'a fait peur, car le soutien éclairé de MOLIÈRE et de LULLY ne fait pas oublier la disgrâce de RACINE et les persécutions des jansénistes » (DUHAMEL, 1993, p. 120-121). Jacques DUHAMEL (1924-1977), ancien résistant, fut ministre de l'Agriculture puis de la Culture de 1971 à 1973. Roger PLANCHON (1931-2009) fut un des metteurs en scène de théâtre les plus importants des années 1960 aux années 1980.

⁴⁹⁰ Jean-Jacques AILLAGON. Ministre de la Culture. Intervention devant la mission parlementaire d'information sur les métiers artistiques. 21 janvier 2004.

⁴⁹¹ Michel THIOLLIÈRE (sénateur - maire de Saint-Étienne), in *Création artistique et culture, quel devenir ?* Forum des 13 et 14 octobre 2003, Comédie de Saint-Étienne, multigraphié.

contraintes plus politiques. Les administrations culturelles envisagent difficilement leur activité répressive et les inspecteurs du travail peuvent difficilement intervenir dans les entreprises artistiques pour vérifier le respect de la réglementation. Il arrive certes que des administrations de l'État décident de sanctions, mais il s'agit davantage de rappeler quelles sont les règles officielles, afin que le jeu reste dans certaines limites, que d'interdire véritablement et durablement toutes les formes déviantes dans l'ensemble de l'espace. Interrogé sur les possibilités de contrôler les conditions d'emploi et de travail au moment du festival d'Avignon, un cadre de la DMDTS rétorque : « Si on veut créer [rires] le mouvement des communards dans la version théâtrale, c'est exactement ça qu'il faut faire. Mais je pense qu'en termes de sécurité publique, il n'y a aucun préfet. Enfin, moi, je ne conseillerai jamais à aucun préfet de faire ça. (...) Oui, je pense qu'il faut maintenir le programme de lutte contre le travail illégal parce que c'est un signe, mais je ne pense pas qu'on puisse en attendre des résultats fabuleux. »⁴⁹²

Rapport de force inégal

Dans le cas de la lutte des intermittents, la demande d'État est aussi liée à l'inégal rapport de force au sein de l'espace des négociations collectives. En effet, la direction de l'UNEDIC repose sur une alliance initiale entre le CNPF et FO, puis à partir de 1992, entre le CNPF (devenant MEDEF) et la CFDT, et si les intermittents mobilisés s'appuient sur la CGT, celle-ci est isolée et ne participe pas à la direction de l'UNEDIC.

Les militants sont alors confrontés à une difficulté décisive. Ils considèrent le MEDEF comme leur adversaire, mais, à la différence de nombreuses mobilisations sociales, ils ne peuvent infliger des coups à cette organisation. Dans toute négociation, « il ne suffit pas que les travailleurs puissent négocier par l'intermédiaire de leurs représentants ; il faut aussi qu'ils puissent faire pression sur les employeurs » (SUPIOT, 2001, p. 687). Or, les groupes militants ne peuvent pas mettre en place des moyens d'action qui puissent avoir des effets sur la capacité du MEDEF à agir ou sur les entreprises dirigées ou possédées par les responsables de cette organisation. En dehors d'une rhétorique de la dénonciation, ils sont alors réduits à une série d'opérations médiatiques (rassemblements devant les locaux du MEDEF ; interventions diverses au moment des déplacements des dirigeants de cette organisation) de plus en plus difficiles à organiser en raison des mesures de sécurité progressivement mises en place. Les intermittents ne s'opposent pas non plus à leurs employeurs qui ont le même intérêt au maintien du régime, surtout quand ils sont eux-mêmes les dirigeants effectifs des entreprises artistiques.

Compte tenu de la place de l'État dans les processus habituels des négociations collectives, de ses intérêts au maintien du régime ainsi que de leur capital politique qui les porte à maîtriser les conditions de la confrontation politique, les intermittents se tournent alors vers cet État en lui adressant une série d'injonctions.

3. Allié et adversaire : l'État et le poids des conjonctures politiques

Une longue alliance : 1980-2002

Mis en place à la fin des années 1960, le régime de l'intermittence concerne, dans les années 1970, un petit nombre de professionnels et reste ignoré. À partir des années 1980, il

⁴⁹² Cadre de la DMDTS. Paris. Entretien du 13 juin 2007. La DMDTS (direction de la musique, de la musique, du théâtre et du spectacle) est une des principales directions du ministère de la Culture.

est l'objet d'une attention nouvelle du fait de la croissance des effectifs et, dans le cadre du chômage de masse de cette période, de la mise en place des politiques de libéralisation des marchés du travail ainsi que de celles (dites « actives ») de l'emploi. Des hauts fonctionnaires produisent les premiers rapports et en soulignent les difficultés et les dérives (ROUSSILLE, SCIORTINO, 1985). À partir du début des années 1991, les différents projets de réforme conduisent à l'émergence d'importantes mobilisations obligeant l'État à intervenir.

Le ministère de la Culture manifeste globalement son soutien aux groupes mobilisés et s'oppose aux dirigeants de l'UNEDIC, ces derniers dénonçant cette alliance stratégique. Pour un représentant du CNPF, le régime des intermittents, « c'est l'alliance des entreprises du spectacle, de la CGT du secteur et de Catherine TASCA pour produire pas cher. Et tous les autres payent »⁴⁹³.

La neutralisation des projets de l'UNEDIC prend plusieurs formes. Les responsables gouvernementaux interviennent publiquement pour dénoncer les effets des réformes envisagées. En 2001, Catherine TASCA, ministre de la Culture, déclare que « mettre fin [au régime] serait compromettre le spectacle lui-même »⁴⁹⁴. Le gouvernement négocie lui-même avec les représentants patronaux et annonce des décisions qui relèvent, théoriquement, des partenaires sociaux. Le 16 avril 1997, dans un contexte électoral où les partis de droite apparaissent menacés, Philippe DOUSTE-BLAZY, ministre de la Culture, révèle, à la fin d'une réunion de concertation avec des dirigeants du CNPF, la prorogation du régime des intermittents jusqu'en décembre 1998⁴⁹⁵. Le gouvernement peut aussi s'opposer à certains accords conventionnels. À l'automne 2000, le gouvernement socialiste, qui s'appuie sur la position des confédérations non-signataires (CGT et CGT-FO), refuse de valider la convention de juillet 2000. Selon la plupart des observateurs, c'est un entretien téléphonique entre le Premier ministre (Lionel JOSPIN) et le président du MEDEF (Antoine SEILLIERE) qui permet de dégager le compromis final (FREYSSINET, 2002, p. 23). Enfin, la loi peut contraindre l'UNEDIC. En 2001, à la suite de la signature d'une nouvelle convention UNEDIC, une controverse s'engage entre les groupes militants, qui soutiennent l'idée de l'existence d'un vide juridique concernant le régime, et l'UNEDIC ainsi que le MEDEF et la CFDT qui contestent l'existence de ce vide. À la fin de l'année 2001, s'alignant sur la position des militants, le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, avec le soutien du gouvernement dirigé par Lionel JOSPIN, propose une loi, composée d'un seul article, qui proroge le régime jusqu'à ce que les partenaires sociaux trouvent un nouvel accord. Alors que s'approche l'élection présidentielle de 2002, cette proposition est soutenue à l'unanimité par la commission des affaires sociales et culturelles ; elle est ensuite massivement votée par l'ensemble des parlementaires, tous partis confondus.

2003. Coûts et effets de longue durée d'un renversement de l'alliance

L'élection présidentielle de 2002 constitue, dans la gestion du régime, un tournant stratégique dont les effets se font sentir jusqu'en 2016. En effet, quels que soient les présidents de cette période, les politiques gouvernementales s'inscrivent dans des logiques néo-libérales et accentuent donc les politiques mises en œuvre à partir des années 1980 (AMABLE, 2021). Le régime de l'intermittence est alors de plus en plus dénoncé comme une anomalie et la volonté de l'UNEDIC de transformer profondément le régime, qui était jusque-là en décalage avec la politique de l'État, devient alors synchrone.

⁴⁹³ Corinne HYAFIL, Bruno MASI, « Le serpent de mer d'un statut à part », *Libération*, 3 décembre 2001. Catherine TASCA est ministre de la Culture.

⁴⁹⁴ Corinne HYAFIL, Bruno MASI, « Le statut des intermittents dans la rue », *Libération*, 15 novembre 2001.

⁴⁹⁵ Jean VOIRIN (secrétaire général de la FNSAC) indique à cette occasion que c'est le 14^e répit depuis la création des annexes. « Accord du CNPF sur le maintien du statut des intermittents », *Le Monde*, 17 avril 1997.

Au printemps 2003, l'UNEDIC reprend son offensive contre le régime avec deux ruptures majeures. D'une part, les 507 heures doivent être cumulées en dix mois pour les techniciens et dix mois et demi les artistes, ce qui s'avère beaucoup plus incertain pour les intermittents ayant déjà les plus grandes difficultés à atteindre le seuil des 507 heures en douze mois. D'autre part, la durée d'indemnisation diminue à 243 jours. En conséquence, les droits à indemnisation ne sont plus examinés à une date fixe, mais à une date variable (dite « date flottante ») qui dépend de la rapidité de la consommation des droits à l'indemnisation. Cette modification introduit une grande incertitude du fait que les intermittents accumulent les heures à un rythme irrégulier⁴⁹⁶.

Ces réformes provoquent immédiatement une mobilisation vécue comme « radicale » dans la mesure où les formes d'action (dont la paralysie et l'annulation des grands festivals de l'été) rompent avec des principes fondamentaux de la morale professionnelle des artistes de théâtre qui voudraient qu'on ne s'arrête pas de jouer, quelques que soient les circonstances⁴⁹⁷.

Malgré le refus de l'UNEDIC de céder, la mobilisation se poursuit de longs mois, jusqu'au printemps 2004, et inflige des coûts politiques parfois importants à différents agents politiques. Avec d'autres commentateurs, le président de la République, Jacques CHIRAC, impute en partie l'échec des partis de droite aux élections cantonales et régionales des 21 et 28 mars 2004 au conflit relatif à l'intermittence⁴⁹⁸.

Les difficultés rencontrées par Jean-Jacques AILLAGON ont un impact aussi puissant. Dans la mesure où une partie de leur capital spécifique repose sur un crédit (BOURDIEU, 1981, p. 14) qui est le fait des professionnels de la culture et de l'art, certains responsables politiques sont attentifs aux prises de position de ces derniers. Le développement des politiques culturelles contribue ainsi à faire exister des membres du champ politique en les dotant de ressources spécifiques qui reposent sur le soutien multiforme que leur apportent de nombreux artistes. La constitution de ce capital spécifique est notamment liée à leur capacité à promouvoir et à incarner une politique culturelle, Jack LANG en constituant une des incarnations centrales.

Initialement, l'autorité de Jean-Jacques AILLAGON repose sur un double crédit : celui de la droite qui pense qu'il pourra la faire gagner en influence dans des milieux réputés de gauche ; celui des artistes et professionnels de la culture qui estiment que sa proximité avec Jacques CHIRAC, sur le même modèle que celui du binôme François MITTERRAND / Jack LANG, leur permettra d'être mieux défendus. Mais, très rapidement, ce double crédit s'effondre. D'une part, aux yeux des responsables artistiques, Jean-Jacques AILLAGON apparaît impuissant à contrer la politique de l'UNEDIC. En septembre 2002, Jacques PESKINE, dirigeant de la Fesac,⁴⁹⁹ déplore « la faiblesse politique de Jean-Jacques AILLAGON »⁵⁰⁰. D'autre part, du point de vue des responsables gouvernementaux, Jean-Jacques AILLAGON s'avère incapable de neutraliser la mobilisation en cours. Il se révèle isolé, montrant la faiblesse de son crédit dans les champs artistiques, à l'inverse de ce qui était postulé par ses mandants politiques. Plus encore, en tant que ministre théoriquement dépositaire de l'autorité de l'État, il apparaît incapable d'en user et contribue même à la

⁴⁹⁶ Sur les subtilités stratégiques de la « date anniversaire », voir MENGER, 2011, p. 128.

⁴⁹⁷ En 1968, VILAR affirme que, « quel que soit l'événement qui arrive dans la vie d'un comédien ou dans la rue », il doit jouer (VOLPONI, 1988, p. 27).

⁴⁹⁸ « Les conséquences [de la réforme] sur un certain nombre de jeunes artistes ont été mal appréciées. (...) Donc, j'ai demandé au gouvernement, immédiatement, de prendre tous les contacts nécessaires dans le cadre de la concertation indispensable pour trouver la solution aux problèmes qui sont posés » *Le Monde*, samedi 3 avril 2004.

⁴⁹⁹ Fesac. Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma. Cette fédération constitue une des principales organisations d'employeurs des champs du spectacle.

⁵⁰⁰ Nicole VULSER, « Situation de blocage dans le dossier des intermittents », *Le Monde*, 19 septembre 2002.

disqualifier. Le 21 février 2004, la soirée des Césars constitue une des manifestations les plus publiques de cette absence de maîtrise. Confronté à l'intervention critique d'Agnès JAOUI ainsi qu'aux moqueries des animateurs de la soirée, les caméras le montrent muet, incapable de réagir. L'effondrement de son double crédit ainsi que son incapacité à maîtriser les dispositions spécifiques du métier politique conduisent à son départ du gouvernement au moment de la constitution du troisième gouvernement dirigé par Jean-Pierre RAFFARIN (30 avril 2004).

Si le lien établi entre la lutte des intermittents et la destruction du capital politique de Jean-Jacques AILLAGON est documenté, celui qu'elle entretient avec l'échec des partis de droite aux élections cantonales de 2004 est davantage incertain. Mais il importe peu, ici, de considérer que les groupes militants disposent d'un tel pouvoir de nuisance. Il suffit de prendre en compte le fait que cette lutte est appréhendée comme un facteur explicatif à certains échecs politiques et que ce constat est partagé par la plupart des agents concernés par cette lutte (journalistes ; dirigeants politiques ; militants) qui adoptent en conséquence leurs prises de position ainsi que leurs décisions.

Dans les années qui suivent, le fait pour les responsables politiques d'avoir éprouvé la capacité des groupes protestataires à leur infliger des coûts politiques implique alors un interventionnisme plus marqué de l'État. Le gouvernement met en place différents fonds de soutien qui contribuent à arrêter la diminution des effectifs d'intermittents, consécutive à la réforme de 2003. Il neutralise, à plusieurs reprises, la volonté de l'UNEDIC d'accentuer les transformations du régime. En 2016, il opère un nouveau renversement d'alliance. En effet, il soutient un accord de la branche spectacle, signé par l'ensemble des organisations patronales et syndicales (y compris la fédération de la CFDT), qui annule la réforme de 2003 et revient aux deux règles essentielles de la période précédente. Le MEDEF et la direction confédérale de la CFDT dénoncent cet accord de branche, mais les militants profitent d'une conjoncture politique particulièrement défavorable pour le gouvernement et le PS. Le projet de transformation du Code du travail (loi EL KHOMRI) se heurte à de vives oppositions syndicales et politiques. Les élections présidentielles et législatives de 2017, que les commentateurs politiques annoncent catastrophiques pour le PS, ainsi que les primaires⁵⁰¹ qui les précèdent deviennent une préoccupation croissante pour ses dirigeants. Le gouvernement est contraint de ne pas provoquer une nouvelle mobilisation des intermittents. Dès le mois de mars, un journaliste souligne d'ailleurs que ces élections vont peser sur les prises de position gouvernementales. « On pourrait donc croire qu'on se dirige vers une nouvelle crise, sauf que le gouvernement voudra l'éviter à moins d'une année de l'élection présidentielle »⁵⁰². C'est pourquoi, oubliant son respect affiché du paritarisme et rompant l'alliance passée depuis plus d'une décennie avec le MEDEF et le CFDT, le gouvernement valide, contre l'avis de ces derniers, l'accord de branche.

Dans les années suivantes, qui correspondent aux années de la présidence d'Emmanuel MACRON, et dans des contextes hétérogènes, le nouveau dispositif est maintenu. Ainsi, alors que les gouvernements successifs engagent des réformes profondes de l'Assurance chômage⁵⁰³, les annexes 8 et 10 ne sont jamais concernées, le régime étant toujours défini par l'accord de 2016.

⁵⁰¹ Au printemps 2016, les dirigeants du PS mettent en place des élections primaires qui doivent départager plusieurs candidats pour les élections présidentielles de 2017, soit dans la période au cours de laquelle les groupes militants accentuent leur mobilisation.

⁵⁰² Yves PERENNOU, *La Lettre du spectacle*, n° 380, 18 mars 2016.

⁵⁰³ « Le gouvernement n'a "aucun tabou" sur la dégressivité des allocations chômage », *Le Monde*, 2 septembre 2018.

Conclusion

Le régime de l'intermittence et les mobilisations pour le défendre, qui en constituent maintenant depuis plusieurs décennies une dimension structurelle, mettent en évidence deux phénomènes.

D'une part, les professionnels concernés par le régime sont dans une inscription par défaut dans le salariat à l'égard duquel ils ont un rapport instrumental. L'acceptation du statut de salarié est une condition nécessaire pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance chômage, mais cela n'implique pas l'acceptation et l'intériorisation des règles de la société salariale. Ainsi, malgré l'existence de conventions collectives étendues, au sein des entreprises artistiques, notamment associatives, les paramètres constitutifs de ces conventions, qu'ils concernent l'organisation du travail, les grilles salariales, etc., sont ignorés. L'enjeu fondamental est la socialisation de leur revenu. Les négociations informelles et interpersonnelles qui ont lieu en leur sein sont donc encadrées par l'impératif de l'éligibilité à l'intégration dans les deux annexes 8 et 10, souvent au prix de l'acceptation de faibles niveaux de salaires et de revenus.

D'autre part, dans une configuration sociale et politique qui place ces salariés dans un rapport de force inégal à l'égard d'un organisme (l'UNEDIC) et de ses dirigeants qui maîtrisent l'accès aux revenus socialisés, le soutien de l'État constitue une ressource stratégique. La politisation de la lutte à laquelle procèdent systématiquement les militants est favorisée par le fait que cet État, en tant qu'employeur direct et (surtout) subventionneur de multiples entreprises de spectacles, a un intérêt structurel au maintien de ce régime. Même s'il défend officiellement les principes de la société salariale, la combinaison de ses intérêts et de rapports de force politiques le conduit à soutenir, au sein des champs du spectacle, la transformation du statut des prestations chômage devenues, au moins pour les professionnels les plus intégrés, des salaires de complément permanents.

- ABDELNOUR S, 2017, *Moi, petite entreprise. Les auto-entrepreneurs, de l'utopie à la réalité*, Paris, PUF.
- AMABLE B, 2021, *La résistible ascension du néo-libéralisme. Modernisation capitaliste et crise politique en France (1980-2020)*, Paris, La Découverte.
- ARCHAMBAULT H, COMBEXELLE JD, GILLE JP, 2015, *Bâtir un cadre sécurisé et stabilisé pour les intermittents du spectacle*, document PDF, 473 p.
- BOLTANSKI L, 1982, *Les cadres, la formation d'un groupe social*, Paris, Minit.
- BOURDIEU P, 1981, « La représentation politique. Éléments pour une théorie du champ politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 36-37, p. 3-24.
- BUREAU MC, coll., 2001, *Les emplois-jeunes dans la culture. Usages et enjeux d'une politique de l'emploi*, Paris, La Documentation française.
- CARDON V, 2011, *Une vie à l'affiche. Sociologie du vieillissement en emploi des artistes interprètes*, Thèse de sociologie, EHESS, 666 p.
- CORSANI A, LAZZARATO M, 2008, *Intermittents et précaires*, Paris, éd. Amsterdam.
- COULANGEON P, 2004, *Les musiciens interprètes en France. Portrait d'une profession*, Paris, La Documentation française.
- DEMAZIERE D, PIGNONI MT, 1998, *Chômeurs : du silence à la révolte*, Paris, Hachette.
- DUBOIS V, 1999, *La politique culturelle, Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin.
- DUHAMEL J, 1993, *Jacques Duhamel, ministre des Affaires culturelles 1971 - 1973, discours et écrits*, Paris, La Documentation française.
- FEDELIMA, RIF, 2018, *L'emploi permanent dans les lieux de musiques actuelles*, Guichen, Éd. Mélanie SETEUN.

- FOUCAULT M, GROUX G, 2023, *L'État et le dialogue social*, Paris, les presses de Sc. Po.
- FRANÇOIS P, 2005, *Le monde de la musique ancienne. Sociologie économique d'une innovation esthétique*, Paris, Economica.
- FREYSSINET J, 2002, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'IRE* n° 38, vol 1, p. 1-50.
- GRÉGOIRE M, 2013, *Les intermittents du spectacle : enjeux d'un siècle de luttes (de 1919 à nos jours)*, Paris, La Dispute.
- HÉLY M, 2004, « Les différentes formes d'entreprises associatives ». *Sociologies pratiques*, n° 9, p. 27-51.
- LAGROYE J (dir.), 2003, *La politisation*, Paris, Belin.
- LENSKI G, 1954, « Status cristallization : a non vestical diversion of social status », *American sociological review*, vol 19, n° 4, p. 405-413.
- MARX K, 1973, *Le capital. Critique de l'économie politique*, Livre Premier, tome III, Paris, Éditions sociales.
- MENGER PM, 1987, « L'État-providence et la culture », in F CHAZEL (éd.), *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, PUB-MSHA, p. 29-52.
- MENGER PM, 2009, *Le travail créateur. S'accomplir dans l'incertain*, Paris, Gallimard/Seuil.
- MENGER PM, 2011, *Les intermittents du spectacle. Sociologie du travail flexible*, Paris, éd. de l'EHESS.
- NEVEU E, 1996, *La sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- PRAT R, 2006, *Mission EgalitéS. Pour une plus grande et une meilleure visibilité des diverses composantes de la population française dans le secteur du spectacle vivant. Pour l'égal accès des femmes et des hommes aux postes de responsabilité, aux lieux de décision, à la maîtrise de la représentation*, ministère de la Culture, multigraphié, 60 p.
- PROUST S, 2002, « Les formes de coopération dans le théâtre public », *Réseaux*, vol 20, n° 111, p. 235-258.
- PROUST S, 2010, « Syndicalisme et délitement du salariat artistique : la CGT et les groupes mobilisés autour du régime de l'intermittence », *Sociologie du travail*, 52, p. 374-388
- PROUST S, 2017, « Directeurs artistiques et administratrices : une distribution sexuée des rôles dans les compagnies de théâtre indépendantes », *Travail, genre et société*, n° 38, p. 95-112.
- RANNOU J, 2003, « Les métiers artistiques du spectacle vivant et leurs catégorisations », in MENGER P-M (dir.), *Les professions et leurs sociologies : modèles théoriques, catégorisations, évolutions*, Paris, éd. de la MSH, p. 83-100.
- RANNOU J, ROHARIK I, 2006, *Les danseurs. Un métier d'engagement*, Paris, La Documentation française.
- ROUSSILLE B, SCIORTINO J, 1985, *Rapport sur le système de protection sociale des ouvriers, techniciens et artistes intermittents du spectacle vivant et enregistré*, Paris, IGAS, multigraphié, 190 p.
- SCHNAPPER D, 1989, « rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue française de Sociologie*, XXX, p. 3-29.
- SENNETT R, 2000, *Le travail sans qualités. Les conséquences humaines de la flexibilité*, Paris, Albin Michel.
- SUPIOT A, 2001, « Revisiter les droits d'action collective », *Droit social*, 7/8, p. 687-704.
- THOLOZAN L, 2020, « Le nombre des non-salariés dans les activités culturelles a presque doublé entre 2007 et 2016 », *Emploi et revenus des indépendants*, INSEE (collection INSEE Références), p. 91-100.
- URFALINO P, 1994, « L'échec d'une contre politique culturelle. La Fédération nationale des centres culturels communaux, 1960 – 1965 », in *L'art de la recherche. Essais en l'honneur de Raymonde MOULIN* (textes réunis par P-M MENGER et J-C PASSERON), Paris, La Documentation française, p. 369-392.
- VOLPONI E, 1988, *Alors camarade Vilar (ou la chronique échevelée de l'été 68 avignonnais)*, Avignon, PSP.

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 BETHOUART, 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 OMNES, 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 OMNES (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

Cahier n°29

Juin 2024

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

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
39-43 quai André-Citroën
75902 Paris cedex 15
téléphone : 01 44 38 35 48

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
07 61 43 59 27
comite.histoire@travail.gouv.fr