

N° 348

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1979

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE relatif aux hautes rémunérations.

Par M. Maurice BLIN.

Sénateur.

Rapporteur général

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Paul Ribeyre, Jacques Descoeurs Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Joseph Raybaud, Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; Charles Alliès, René Ballayer, Roland Boscary-Monsservin, Jean Chamant, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Marcel Debarge, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Henri Goetschy, Gustave Héon, Marc Jacquet, René Jager, Tony Larue, Anicet Le Pors, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy Moinet, Gaston Pams, Louis Perrein, Christian Poncelet, Robert Schmitt, Camille Vallin.*

Voir les numéros :
Assemblée Nationale (6 législ.) 930, 993 ; et la-8° 155

Séant : 312 (1978-1979)

Salaires. - Contrats de travail - Conventions collectives.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
A) DES MESURES DE LIMITATION DE CARACTERE TEMPORAIRE.	4
1° Un régime de rigueur pour l'année 1977	4
2° Un dispositif plus souple pour l'année 1978	5
B) UN BILAN NECESSAIREMENT PARTIEL	7
1° Les résultats d'ensemble	7
2° Une politique globale des revenus	8
C) LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	9
1° Le risque du rattrapage	9
2° Les règles proposées	9
Conclusion	10
Tableau comparatif	11

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi concernant les hautes rémunérations qui nous est soumis s'inscrit dans le contexte d'un retour à la libre négociation des salaires après l'application pendant, les années 1977 et 1978, d'un dispositif temporaire de plafonnement et de limitation des salaires les plus élevés.

Après avoir rappelé les règles précédemment fixées et tenté de dresser un bilan nécessairement partiel de leur application, nous examinerons l'objet de la proposition qui nous est ainsi présentée.

A) DES MESURES DE LIMITATION DE CARACTERE TEMPORAIRE

Le programme de lutte contre l'inflation, engagé en septembre 1976, prévoyait, dans le domaine des revenus, le freinage de la majoration des rémunérations salariales les plus importantes ; le Gouvernement, par ce moyen, se proposait d'atteindre un double objectif :

- limiter la progression des charges d'exploitation des entreprises au niveau compatible avec une concurrence internationale de plus en plus sévère ;
- réduire les inégalités sociales en réservant les augmentations de pouvoir d'achat aux personnes les plus défavorisées.

Les mesures de caractère temporaire adoptées à cet effet à compter du 1^{er} janvier 1977 ont été appliquées en deux étapes :

- la première, marquée par la rigueur, intéressait l'année 1977 ;
- la seconde, caractérisée par un dispositif plus souple, concernait l'année 1978.

1° Un régime de rigueur pour l'année 1977

L'article 11 de la loi de finances rectificative n° 76-978 du 29 octobre 1976 prescrivait, pour l'année 1977, le plafonnement et l'encadrement des rémunérations versées par les employeurs et l'application de sanctions en cas d'infraction à ces dispositions.

a) *Le plafonnement et l'encadrement des rémunérations*

Il était prévu :

- de bloquer, à leur niveau de 1976, les rémunérations versées par un employeur à une même personne, lorsqu'au cours de cet exercice le montant de celles-ci avait été supérieur à 288.000 F,
- de limiter les possibilités d'augmentation à la hausse moyenne des prix à la consommation entre 1976 et 1977 pour les rémunérations comprises entre 216.000 F et 288.000 F ; toutefois la majoration accordée ne pouvait permettre de dépasser le montant de 288.000 F.

Il était par ailleurs précisé :

- que le montant à retenir devrait être celui de la rémunération totale, y compris les indemnités, remboursements et allocations forfaitaires pour frais ;
- que les sommes versées à une même personne par une société mère et par ses filiales seraient considérées globalement.

Afin de renforcer le régime ainsi défini, des sanctions étaient édictées à l'encontre de l'employeur coupable d'atteintes aux règles fixées ; parallèlement, les accords salariaux antérieurement conclus étaient provisoirement remis en cause.

b) *Un système contraignant*

En cas d'infraction, l'employeur était astreint au paiement d'une taxe, non déductible du bénéfice imposable, d'un montant égal à la somme versée en excédent du salaire plafonné, le recouvrement s'effectuant sur déclaration, suivant des modalités identiques à celles de la taxe sur les salaires et sous les mêmes sanctions.

Par ailleurs, afin d'écartier un conflit juridique entre les stipulations des contrats de droit privé et les nouvelles obligations imposées aux employeurs en la matière, la validité de ces contrats était suspendue de plein droit pour l'année 1977, dès lors que leur application était susceptible d'entraîner un dépassement des plafonds des rémunérations fixées, tels ceux conclus entre les entreprises, leurs dirigeants, cadres ou représentants commerciaux et basés sur un intéressement au chiffre d'affaires ou sur un pourcentage des bénéfices.

Au reste, pour dissiper toute ambiguïté en ce domaine, il a été précisé à la demande du Gouvernement dans le texte portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (article 46 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977) que le plafonnement était applicable, nonobstant toute mesure législative, réglementaire ou conventionnelle contraire, c'est-à-dire quel que soit le mode de fixation des salaires, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.

Cependant, ayant jugé le système mis en vigueur en 1977 trop contraignant, le Gouvernement n'a pas souhaité le reconduire et a proposé un régime allégé pour 1978.

2° *Un dispositif plus souple pour l'année 1978*

Le dispositif d'écrêtement retenu pour 1978, qui a fait l'objet de l'article 14 de la loi portant diverses dispositions en matière de prix (loi n° 77-1457 du 29 décembre 1977), se devait d'être moins rigide que celui appliqué en 1977, essentiellement pour deux raisons :

- il est apparu indispensable de ne pas remettre en cause durablement la liberté de négociation des rémunérations qui correspond à la pratique normale des relations professionnelles ; or, si le régime de 1977 avait été conservé l'année suivante, le problème de la sortie progressive de ce système se serait posé pour 1979. C'est donc ce processus qui a été engagé en 1978, interdisant cependant aux entreprises de compenser l'effet de blocage opéré en 1977 ;

- en outre, la prolongation de l'application des normes strictes édictées pour 1977 aurait créé des distorsions dans les entreprises, en faussant l'évolution des rémunérations liées, par exemple, à l'ancienneté ou, pour certains salariés, au volume de leur activité.

A cet effet, l'article 14 de la loi susvisée du 29 décembre 1977 prévoyait pour l'année 1978 :

- l'interdiction de tout rattrapage des limitations instituées pour 1977,

- le calcul des rémunérations par un employeur, quel que soit le statut de ce dernier, sur la base de celles réellement perçues l'année précédente ; lorsque l'application de taux unitaires avait pu conduire à dépasser les seuils fixés à l'article 11 de la loi précitée du 29 octobre 1976, la référence à retenir serait celle des taux atteints au 1^{er} janvier 1977 ;

- la limitation de la progression à la hausse moyenne des prix pour les rémunérations comprises entre 216.000 F et 360.000 F,

- le blocage total pour toutes les rémunérations dont le montant en 1977 était supérieur à 260.000 F,

- l'exemption des dépassements consécutifs à une promotion résultant d'un accroissement de responsabilité en 1978.

Ainsi était envisagée une transition vers le retour à la liberté contractuelle que le Gouvernement s'était engagé à réaliser en 1979. Cette promesse a été effectivement tenue puisque, depuis le 1^{er} Janvier 1979, il n'existe plus de blocage des hautes rémunérations.

La question se pose alors de savoir si l'application des règles d'écrêtement pour 1977 et 1978 a été satisfaisante.

B) UN BILAN NECESSAIREMENT PARTIEL

Pour s'assurer du respect des dispositions ci-dessus analysées, le Gouvernement a mené tout au long des années 1977 et 1978 une action d'information auprès des employeurs publics et privés afin de leur préciser les divers éléments du dispositif retenu.

Sans doute ne dispose-t-on pas encore du résultat global de l'application de ce régime, puisque les contrôles fiscaux peuvent s'étendre sur quatre ans et que ceux-ci sont susceptibles d'être effectués pendant trois années (1979, 1980, 1981).

Il apparaît cependant, au vu des premiers résultats enregistrés, que dans l'ensemble, le système a été correctement mis en vigueur, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Il faut rappeler d'abord que l'écrêtement s'appliquait aux salariés qui touchaient plus de 216.000 F par an. Par ailleurs, sur 12 millions de salariés (secteurs public et privé), les personnes concernées par les règles de plafonnement en 1977 étaient au nombre de 28.000, soit 0,2 % de la population active salariale.

1° Les résultats d'ensemble

Le montant global des *versements spontanés* effectués par les employeurs au titre de l'écrêtement des hautes rémunérations pour 1977 (en 1978, le dispositif ne comporte pas de tels versements) s'élève à *61,6 millions de francs* et celui des *redressements fiscaux* (1^{re} année de contrôle effectué en 1978 au titre de l'année 1977) à *5,6 millions de francs*.

La modicité de ces sommes laisse à penser que la loi a été respectée par les entreprises. En considérant la situation de celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 60 millions de francs, sur les 700 firmes contrôlées en 1978 par la Direction des Vérifications Nationales, on en dénombre alors :

- 7 qui ont versé spontanément la taxe prévue en cas de dépassement de la norme ;
- 4 qui ont fait l'objet d'un redressement.

2° Une politique globale des revenus

Ces résultats appréciables doivent, selon le Gouvernement, être analysés dans le contexte d'une politique globale de décélération des revenus et de resserrement de l'éventail des salaires.

a) la décélération des revenus

Pour les *salariés*, qui représentent la part la plus importante de la population active (83,6%), le ralentissement de l'augmentation des rémunérations a été sensible en 1977 et 1978 : le salaire moyen a, en effet, progressé de 12,15 % par an contre 16,9 % de 1974 à 1976.

Parallèlement, compte tenu d'une concurrence de plus en plus sévère, la progression des *revenus non salariaux* s'est également ralentie : le revenu moyen des entrepreneurs individuels s'est accru de 11,3 % par an en 1977 et en 1978 contre 14,2 % de 1974 à 1976.

b) le resserrement de l'éventail des salaires

La priorité accordée à la revalorisation des salaires les plus modestes en contrepartie du freinage des rémunérations les plus élevées a permis un resserrement de l'éventail des salaires : ainsi, le rapport entre le salaire moyen net des cadres supérieurs et celui des ouvriers qui était de 4,09 en 1973 a été réduit à 3,77 en 1977.

Ce bilan provisoire, pour encourageant qu'il soit, ne saurait cependant masquer la discrimination dont ont été victimes les seuls titulaires de rémunérations salariales.

Pendant les années 1977 et 1978, les augmentations des ressources des non-salariés sont en effet restées libres ; sans doute leur plafonnement était-il difficilement contrôlable.

Pour mettre fin à un système ayant fonctionné au détriment des hauts salaires, le Gouvernement a donc opté pour la liberté contractuelle, à nouveau en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1979 ; toutefois, pour éviter que ce retour ne s'accompagne d'un rattrapage qui annulerait l'effet des écrêtements opérés les deux dernières années, il a proposé au Parlement le vote du présent projet de loi.

C) LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

L'article unique du projet de loi qui nous est soumis vise, en organisant la sortie du blocage, à permettre aux employeurs qui le désireraient de revenir à une situation plus normale ; cependant, afin d'éviter qu'ils n'effectuent un rattrapage qui remettrait en cause les efforts déployés depuis 1977, des limites précises sont fixées.

1° Le risque du rattrapage

Depuis le 1^{er} janvier 1979, les contrats salariaux, conclus avant la mise en oeuvre en 1977 des règles de plafonnement et de blocage, sont redevenus applicables.

Aussi, il y a lieu désormais de tenir compte des modalités d'augmentation des rémunérations arrêtées conventionnellement, souvent par référence à une valeur déterminée avant 1977, qu'il s'agisse par exemple du salaire d'embauche ou de l'évolution d'une catégorie salariale définie.

En l'absence de dispositions législatives expresses, les titulaires des hautes rémunérations bénéficieraient nécessairement, en vertu de ces accords, d'un rattrapage qui pourrait être substantiel. C'est ainsi que les salariés qui ont vu leur rémunération bloquée en 1977 et 1978 - ceux par conséquent qui percevaient au moins 360.000 F dès 1976 - seraient susceptibles de prétendre, sur la base des hausses de prix des deux dernières années, à un rattrapage initial de + 19,5 % avant toute majoration applicable en 1979.

Pour éviter le déclenchement d'un tel processus qui irait à l'encontre de la volonté de freinage des hautes rémunérations exprimée par le Gouvernement, il est proposé un certain nombre de règles.

2° Les règles proposées

L'objet essentiel du présent projet est de dégager les partenaires sociaux des obligations résultant des accords salariaux antérieurs. A cet effet, il est prévu :

- que le taux d'augmentation, tel qu'il figure dans les conventions signées pour 1979, s'appliquera à la rémunération réelle de 1978, c'est-à-dire à celle éventuellement écrêtée en vertu des mesures de plafonnement ;

- que le salarié ne pourra réclamer la partie des rémunérations dont il a été privé au titre des années 1977 et 1978.

Ainsi devraient être évités les dangers qu'une complète remise en vigueur des contrats anciens comporterait en l'absence d'une loi.

*
**

Le système de plafonnement des hautes rémunérations, tel qu'il a fonctionné en 1977 et 1978, a certes permis d'obtenir la décélération recherchée, bien qu'il ait présenté le grave inconvénient de ne s'appliquer qu'aux salariés des secteurs public et privé et d'être dès lors discriminatoire.

Pour notre part, partisan des conventions salariales, nous nous félicitons du retour à la liberté de négociation qui est effective depuis le 1^{er} janvier 1979 ; au reste, le présent projet de loi qui est de nature à écarter les risques d'un brusque rattrapage, s'insère dans le contexte nouveau de liberté des prix et de plus grandes responsabilités reconnues aux chefs d'entreprise. Sans doute, tenant compte de la concurrence, ceux-ci seront-ils également attentifs aux recommandations adressées par le Gouvernement aux partenaires sociaux tendant notamment à modérer la majoration des hauts salaires.

Aussi, ce n'est pas un des moindres mérites de ce texte que de consacrer l'alliance de la liberté et de la raison dans le domaine de la politique salariale.

*
**

Votre Commission des Finances a approuvé l'article unique et vous propose de l'adopter sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'A.N. et proposé par votre Commission
Article unique	
<p>Nonobstant toutes dispositions législatives, réglementaires ou contractuelles contraires, les clauses de variation statutaires ou conventionnelles relatives aux hautes rémunérations visées aux articles 11 de la loi n° 76-978 du 29 octobre 1976 et 14 de la loi n° 77-1457 du 29 décembre 1977, ne sont applicables que sur la base de la rémunération effectivement perçue en 1978 et en fonction des variations de la valeur de référence intervenues depuis 1978.</p>	Conforme
<p>La partie des hautes rémunérations qui n'a pas été payée par application des articles 11 et 14 précités ne pourra faire l'objet d'une réclamation de la part du salarié.</p>	Conforme