

Etats-Unis

Le droit aux heures supplémentaires pour les « cols blancs » : un nouveau compromis

Catherine SAUVIAT

Fin mars 2003, le ministère du Travail américain a proposé de modifier la réglementation régissant les heures supplémentaires pour les « cols blancs », issue du *Fair Labor Standard Act* (FLSA) de 1938, sous la pression des employeurs et du patronat américain qui la jugeaient trop compliquée dans son application et surtout trop coûteuse¹. Cette proposition de révision réglementaire a été soumise à trois mois de commentaires publics, selon les usages en vigueur dans l'administration américaine. Elle a entraîné plus de 75 000 réactions écrites, a donné lieu à de vives controverses entre l'administration Bush et les syndicats et provoqué d'intenses pressions de la Maison Blanche auprès du Congrès, afin que ce dernier ne puisse bloquer ou remettre en cause l'initiative gouvernementale. La proposition finale, attendue fin mars 2004, a été publiée officiellement le 23 avril. Elle comporte plusieurs changements significatifs par rapport à la proposition initiale, qui rendent compte en partie des débats contradictoires engagés depuis un an et dont la presse

américaine s'est fait largement l'écho. Cette nouvelle proposition n'entrera en vigueur que le 23 août, soit quatre mois après sa publication, sans que cela exige un vote du Congrès. Elle ne peut donc désormais être remise en cause, sauf si une résolution commune aux deux chambres en décidait ainsi en vertu d'une loi de 1996 qui autorise le Congrès à revenir sur toute réglementation établie par une agence gouvernementale, dans un délai de deux mois après sa promulgation (*Congressional Review Act*). Mais il faudra attendre sans doute beaucoup plus longtemps pour en évaluer les effets.

Une première initiative de l'administration Bush vivement controversée

Jusqu'à présent et en vertu d'une législation datant d'une cinquantaine d'années, les travailleurs qui gagnaient moins de 155\$ par semaine (soit 8 060\$ par an) étaient automatiquement éligibles au paiement des heures supplémentaires. En revanche, à partir de ce niveau de salaire

1. Cf. C. Sauviat : « Menaces sur le droit aux heures supplémentaires pour les 'cols blancs' », *Chronique internationale de l'IRES*, 87, mars 2004.

ETATS-UNIS

et au-delà, les travailleurs étaient soumis à deux séries de tests en fonction de la forme et de leur niveau de salaire ainsi que de la nature de leurs tâches, déterminant leur droit ou non au paiement du salaire minimum comme à celui des heures supplémentaires. Compte tenu de la faiblesse des niveaux de salaire requis pour

Tableau 1. Les conditions initialement requises pour les exemptions du paiement des heures supplémentaires

Catégorie de salarié	Rémunéré au forfait	Salaire plancher	Première batterie de critères (test long)	Second niveau de salaire	Seconde batterie de critères (test court)
Cadre supérieur	Oui	155\$ par semaine	Tâche principale de gestion d'une entreprise ou d'un département. Diriger régulièrement le travail de 2 salariés ou plus. Avoir l'autorité d'embaucher ou de débaucher d'autres salariés. Exercer des pouvoirs discrétionnaires. Ne pas dédier plus de 20 % de son temps de travail à des tâches non managériales	250\$ par semaine	Tâche principale de gestion d'une entreprise ou d'un département. Diriger régulièrement le travail de 2 salariés ou plus.
Responsable administratif	Oui (salaire et honoraires)	155\$ par semaine	Tâche principale : effectuer un travail de bureau (non manuel) directement en rapport avec la politique de gestion de l'entreprise. Exercer régulièrement discrétion et indépendance de jugement. Assister régulièrement et directement sous supervision générale certaines catégories de salariés. Ne pas dédier plus de 20 % du temps de travail à des tâches non managériales	250\$ par semaine	Tâche principale : accomplir un travail de bureau (non manuel) directement en rapport avec la politique de gestion de l'entreprise. Exercer régulièrement discrétion et indépendance de jugement
Professionnel	Oui (salaire et honoraires)	170\$ par semaine	Tâche principale : accomplir un travail exigeant un état de connaissances avancé dans un domaine scientifique déterminé, acquis par des études spécialisées prolongées. Exercer constamment discrétion et indépendance de jugement. Accomplir un travail à prédominance intellectuelle et dont le produit ne peut être standardisé. Ne pas dédier plus de 20 % du temps de travail à des tâches non managériales	250\$ par semaine	Tâche principale : accomplir un travail exigeant un état de connaissances avancé dans un domaine scientifique déterminé, acquis par des études spécialisées prolongées.

Source : *Federal Register*, vol. 68, n°61, March 2003.

HEURES SUPPLEMENTAIRES POUR LES « COLS BLANCS »

y être éligible automatiquement ou pour déclencher le second test, l'exemption du paiement des heures supplémentaires reposait en pratique quasi essentiellement sur la nature des tâches et responsabilités exercées par le salarié (*cf.* tableau 1).

En mars 2003, le ministère du Travail américain a pris l'initiative de proposer de nouvelles règles déterminant les conditions des exemptions du paiement des heures supplémentaires pour les trois catégories de « cols blancs » concernées, soulevant l'ire des syndicats mais la satisfaction des milieux patronaux mobilisés depuis plusieurs années pour obtenir une révision de cette législation fédérale. D'après cette proposition, le cap de l'éligibilité automatique au paiement des heures supplémentaires était porté à 425\$ par semaine (soit 22 100\$ par an), le ministère du Travail estimant que 1,3 million de travailleurs à bas salaire y deviendraient ainsi nouvellement éligibles. D'autre part, il était fixé un niveau de salaire annuel (65 000\$) au-delà duquel un salarié ne pourrait plus désormais prétendre au paiement des heures supplémentaires, pour peu qu'il exerce au moins l'une des fonctions définissant un cadre supérieur, un responsable administratif ou un professionnel dans le nouveau test standard. Des changements importants étaient également introduits dans les critères portant sur la redéfinition des tâches et fonctions qui qualifient précisément ces catégories professionnelles. Un seul

test standard devait remplacer les deux séries de tests séparés, auquel était ajouté un test spécifique pour les salariés hautement rémunérés (*cf.* tableau 2).

Selon ces nouvelles règles, le ministère du Travail estimait que 644 000 travailleurs actuellement payés à l'heure et gagnant en moyenne 50 000\$ par an pouvaient perdre leur droit au paiement des heures supplémentaires, compte tenu de leur probable reclassification par l'employeur comme salariés exerçant des positions de responsabilité, à condition que ce dernier les rémunère désormais au forfait. A ce décompte devait être ajouté entre 1,5 à 2,7 millions de travailleurs susceptibles eux aussi de tomber dans la catégorie des travailleurs « exemptés », du fait de la redéfinition des tâches issue du nouveau test standard ¹. Ces données avaient été fortement contestées par des économistes de l'EPI, organisme de recherche proche des syndicats, reprochant au ministère du Travail d'avoir largement sous-estimé le nombre de travailleurs potentiellement perdants si cette nouvelle réglementation devait être appliquée. A partir d'une analyse alternative détaillée et chiffrée de l'impact de cette proposition ², ils avaient évalué à 8 millions le nombre de salariés à même de perdre leur droit au paiement des heures supplémentaires, après reclassification par les employeurs de plusieurs millions de travailleurs, aujourd'hui encore protégés par le FLSA de 1938.

1. *Cf.* « Defining and Delimiting the exemption for Executives, Administrative and Professional, Outside Sales and Computer Employees ; Proposed Rules », *Federal Register*, Vol. 68, n°61, March 31, 2003, Department of Labor, Wages and Hours Division.

2. *Cf.* Eisenbrey & Bernstein, 2003 : « Eliminating the Right to Overtime Pay », *Briefing Paper*, EPI.

Tableau 2. La proposition du nouveau cadre réglementaire des exemptions de mars 2003

Catégorie de salarié	Rémunéré au forfait	Salaire plancher	Test standard
Cadre supérieur	Oui	425\$ par semaine	Tâche principale : gérer une entreprise ou un département ; Diriger régulièrement le travail de 2 salariés ou plus ; avoir l'autorité pour embaucher ou débaucher d'autres salariés.
Responsable administratif	Oui (salaire et honoraires)	425\$ par semaine	Tâche principale : exercer un travail de bureau (non manuel) directement lié à la gestion de l'entreprise ou aux opérations de l'employeur ; occuper une position de responsabilité vis-à-vis de l'employeur, définie comme relevant d'un travail d'une importance substantielle ou exigeant un niveau élevé de savoir-faire et de formation.
Professionnel	Oui (salaire et honoraires)	425\$ par semaine	Tâche principale : effectuer un travail de bureau (non manuel) exigeant un niveau de connaissances avancé dans un domaine scientifique donné ou un niveau d'études acquis à travers une formation académique prolongée, mais qui peut être également acquis par des moyens alternatifs combinant formation académique et expérience professionnelle.

Catégorie de salarié	Rémunéré au forfait	Salaire plancher	Test pour les salariés hautement rémunérés
Toutes catégories	Oui	65 000\$ et plus par an	Effectuer un travail de bureau (non manuel) et exercer une des tâches ou fonctions identifiées pour être qualifié de cadre supérieur, de responsable administratif ou de professionnel

Source : *Federal Register*, vol. 68, n°61, March 2003.

Un compromis final *a priori* plus favorable aux travailleurs

La règle finale énoncée par le ministre du Travail et qui aura force de loi une fois signée par le président Bush reprend les trois types de critères qui définissent les exemptions chez les cols blancs, à savoir le fait d'être payé non pas à l'heure mais au forfait (au moins sur une base hebdomadaire), à partir d'un certain niveau de salaire, et pour des responsabilités et des tâches déterminées. Néanmoins, elle comporte un certain nombre de changements par rapport à la proposition initiale faite il y a un an.

Elle s'applique tout d'abord à lever certaines ambiguïtés quant aux catégories d'emploi non visées par les exemptions. Elle précise ainsi d'emblée que ces exemptions continueront de ne pas s'appliquer aux emplois de cols bleus comme les menuisiers, électriciens, mécaniciens, plombiers, artisans, ouvriers du bâtiment, dockers, etc. Elles ne s'appliqueront pas non plus aux officiers de police, pompiers, professions paramédicales, techniciens urgentistes (ambulanciers, etc.) et personnel de la sécurité publique. De même elle rappelle que les lois des Etats et les conventions collectives (plus avan-

HEURES SUPPLEMENTAIRES POUR LES « COLS BLANCS »

tageuses) continuent de prévaloir sur la réglementation fédérale.

Elle modifie ensuite les seuils de salaire requis pour les exemptions (*cf.* tableau 3). Elle élève notamment le seuil de salaire ouvrant droit à l'éligibilité automatique aux heures supplémentaires à 455\$ par semaine (23 660\$ par an), contre 425\$ dans la proposition initiale (22 100\$ par an) et 155\$ actuellement (8 060\$ par an). De même le plafond de rémunération annuelle au-delà duquel un salarié exerçant une des tâches qualifiant un cadre supérieur, un responsable administratif ou un professionnel devient inéligible au paiement des heures

supplémentaires dans la proposition de mars 2003 est porté à 100 000\$ au lieu des 65 000\$ prévus (y compris commissions, primes, etc.), à condition que cette rémunération annuelle inclue au moins un salaire hebdomadaire minimum de 455\$.

Enfin la règle finale redéfinit les fonctions de cadre supérieur, de responsable administratif et de professionnel entraînant l'exemption du droit aux heures supplémentaires (*cf.* tableau 3).

Pour ce qui est de la définition des tâches d'un cadre supérieur, elle conserve l'exigence de détenir l'autorité pour embaucher ou débaucher d'autres salariés tout en précisant les conditions d'exercice

Tableau 3. Le cadre réglementaire final des exemptions d'avril 2004

Catégorie de salarié	Rémunéré au forfait	Salaire plancher	Test standard
Cadre supérieur	Oui	455\$ par semaine (ou 23 600\$ par an)	Dont la tâche principale consiste à gérer une entreprise ou un département ; à diriger régulièrement le travail de 2 salariés ou plus ; avoir l'autorité ou un poids particulier dans la décision d'embaucher ou de débaucher d'autres salariés ou de toute recommandation s'y rapportant
Responsable administratif	Oui (salaire et honoraires)	455\$ par semaine (ou 23 600\$ par an)	Dont la tâche principale consiste à exercer un travail de bureau (ou non manuel) directement lié à la gestion de l'entreprise ou aux opérations de l'employeur ; dont la tâche principale inclut également discrétion et indépendance de jugement sur des sujets d'importance
Professionnel	Oui (salaire et honoraires)	455\$ par semaine (ou 23 600\$ par an)	Dont la tâche principale consiste à effectuer un travail exigeant un niveau de connaissances avancé (défini comme un travail à dominante intellectuelle exigeant discrétion et indépendance de jugement) dans un domaine scientifique donné, acquis à travers une formation longue dans un champ intellectuel spécialisé

Catégorie de salarié	Rémunéré au forfait	Salaire plancher	Test pour les salariés hautement rémunérés
Toutes catégories	Oui (sur une base minimale de 455\$ par semaine)	100 000\$ et plus par an	Effectuer un travail de bureau (non manuel) et exercer une des tâches ou fonctions identifiées pour être qualifié de cadre supérieur, de responsable administratif ou de professionnel

Source : D'après *Federal Register*, vol. 69, n°79, April 23, 2004 / Rules and Regulations.

ETATS-UNIS

de cette autorité. La fonction de responsable administratif ne suppose plus d'occuper une position de responsabilité, ni un niveau élevé de qualification ou de formation mais reprend l'exigence initiale de discrétion et d'indépendance dans le jugement, s'exerçant par rapport à des sujets d'importance ou ayant un impact significatif sur la politique de l'entreprise. Quant aux professionnels, il est précisé d'emblée que ne sont pas exemptés du paiement des heures supplémentaires ceux appartenant au secteur de la santé tels que les aides-soignantes (*Licensed Practical Nurses*), ou encore ceux qui ont le statut d'ancien combattant. La référence à un travail de bureau ou non manuel de même que la formation acquise à travers un mélange d'études académiques et d'expérience professionnelle (y compris dans les forces armées) a disparu de la définition du niveau de savoir requis pour être qualifié de professionnel. La nouvelle définition retient le caractère à prédominance intellectuelle du travail et l'exercice d'un jugement discrétionnaire et indépendant.

Le ministère du Travail évalue ainsi à 6,7 millions de travailleurs ceux qui vont être éligibles automatiquement au paiement des heures supplémentaires, contre 1,3 million dans la proposition initiale : sur ce total, 1,3 million le deviendront du seul fait du relèvement du seuil de salaire minimum requis à 455\$ par semaine et 5,4 millions parce que la définition de leurs tâches ne sera plus sujette à caution. Il estime également que 3,4 millions supplémentaires de « cols blancs » devraient voir leur droit au paiement des heures supplémentaires renforcé.

En revanche, 107 000 « cols blancs » gagnant plus de 100 000\$ par an pourraient selon l'administration perdre ce droit comme conséquence du nouveau seuil de salaire établi dans le test pour les salariés hautement rémunérés. Enfin, le ministère du Travail évalue au total à 1,1 milliard de \$ les coûts pour les employeurs de l'application de cette nouvelle réglementation la première année : ces coûts incluent la révision des politiques d'emploi et de classification des emplois, ainsi que l'augmentation des salaires qu'ils devront concéder à certains salariés pour éviter d'avoir à leur payer des heures supplémentaires à cause de l'élévation des seuils requis. L'administration Bush estime qu'en ayant clarifié la réglementation, les employeurs devraient faire face à moins de procès pour classification erronée de la part de leurs salariés, dont le nombre avait explosé durant les années 2000¹. Elle a aussi créé une équipe *ad hoc* chargée de faire appliquer la nouvelle réglementation.

Les premières réactions « à chaud »

Il est évident que la mobilisation contre la proposition de l'administration Bush et l'échéance des prochaines élections présidentielles ont amené cette dernière à revoir sa copie, et à la remanier dans un sens a priori plus favorable aux travailleurs. Ainsi, les organisations et lobbies patronaux se déclarent déçus par l'élévation des seuils salariaux, en particulier celui spécifique aux travailleurs hautement rémunérés. Tandis que les syndicats, mobilisés durant un an contre l'initiative de l'administration Bush,

1. De 1 500 par an en moyenne dans les années 1990, ils sont passés à 3 904 en 2002 et à 2 751 en 2003, cf. *The Washington Post*, April 10, 2004.

HEURES SUPPLEMENTAIRES POUR LES « COLS BLANCS »

continuent de critiquer la nouvelle réglementation.

Les dirigeants de l'AFL-CIO, même s'ils prennent acte de l'augmentation des seuils de salaire retenus, jugent insuffisamment élevés les nouveaux niveaux fixés, qui ne tiennent compte ni de l'inflation passée, ni de l'inflation à venir puisqu'ils sont statiques. Ils rappellent à cet égard que les heures supplémentaires constituent un apport salarial vital pour les travailleurs américains qui y sont éligibles, en moyenne ¼ de leurs gains hebdomadaires (ou 161\$ par semaine) selon l'EPI¹. Ils dénoncent également le fait que sans remettre en cause l'un des critères de l'exemption, celui du paiement au forfait et de rémunération garantie qui lui est associé, la règle finale brouille les frontières entre le salarié payé sur une base horaire dont la rémunération varie en fonction du nombre d'heures travaillées et celui payé un montant prédéterminé, indépendamment de la durée de son travail.

Ainsi, elle multiplie les exceptions qui permettent à l'employeur d'opérer des retenues sur salaire au cours d'une journée de travail (à l'instar des salariés payés à l'heure) en même temps qu'elle assouplit les sanctions auxquelles s'expose un employeur pour cause de retenue induite sur salaire ; de même elle autorise ce dernier à offrir des formes de rémunération additionnelle aux salariés (y com-

pris sur la base d'une rémunération horaire) au-delà de leur salaire forfaitaire garanti, sans que cela ne remette en cause leur statut de travailleur exempté. Autant de changements dans la définition du salaire au forfait qui, selon un représentant de l'AFL-CIO auditionné devant un comité sénatorial², permettront désormais aux employeurs de faire rentrer de nombreux travailleurs auparavant non exemptés du fait de la variabilité de leur salaire dans la catégorie des cols blancs exemptés.

Les économistes de l'EPI, qui avaient contesté l'impact de la proposition initiale établie par le ministère du travail en fournissant leur propre estimation, n'ont pas eu le temps cette fois de réitérer l'exercice. Mais l'un d'eux, à l'occasion d'une audition devant le même comité sénatorial³, illustre à travers plusieurs exemples concrets la façon dont cette nouvelle réglementation va élargir de fait le champ des emplois exemptés. De même, une ex-inspectrice du département « Wage and Hour » du ministère du Travail, forte de douze années d'expérience au sein de cette administration, abonde dans le sens des critiques de l'EPI à l'occasion d'une audition au Congrès et met en garde le législateur. Suggérant que le diable est dans les détails, elle prétend que ces nouvelles règles vont affaiblir de manière imperceptible la réglementation existante, à la surprise des salariés

1. Cf. <http://www.aflcio.org>

2. Cf. United States Senate, Committee on Appropriations, Labor-HHS Subcommittee Hearing on the Final Rule on Overtime Pay : Testimony of Craig Becker, Associate General Counsel, AFL-CIO, May 4, 2004.

3. Cf. note précédente, Testimony of R. Eisenbrey, May 4, 2004.

ETATS-UNIS

comme des employeurs ¹. Elle indique notamment que certains professionnels gagnant entre 23 660\$ et 100 000\$ par an (les niveaux de salaire qui déclenchent le test standard et celui appliqué aux travailleurs hautement rémunérés) pourraient être affectés négativement par la nouvelle réglementation.

Il est évidemment trop tôt pour qu'une analyse chiffrée et documentée alternative à celle de l'administration, tout juste parue et qui comporte plus de cent cinquante pages serrées ², ait encore pu voir le jour, à l'instar de celle initialement produite par l'EPI. S'il paraît évident que les effets de la nouvelle réglementation sont plus favorables aux travailleurs amé-

ricains en bas de l'échelle salariale, du fait des relèvements de seuils salariaux, il est en revanche plus difficile et sans doute trop tôt pour mesurer l'impact qu'aura la redéfinition des tâches qui qualifient les différentes catégories de « cols blancs ». C'est là sans doute l'enjeu le plus sensible et la plus grande inconnue de cette nouvelle réglementation, et tout dépendra *in fine* de la façon dont les juges interpréteront la nouvelle législation, lors des litiges qui ne manqueront pas de se produire. En attendant, les démocrates continuent leur combat contre cette nouvelle réglementation en multipliant les initiatives législatives pour tenter d'en bloquer l'application au Congrès.

1. Cf. United States House of Representatives, Committee on Education and the Workforce, Hearing on « Assessing the Impact of the Labor's Department's Final Overtime Regulations on Workers and Employees », Testimony of K.D. Smith, April 28, 2004.

2. Ce texte est disponible sur le site Internet du ministère du Travail, cf. <http://www.dol.gov/esa/regs/fedreg/final/main.htm>