

CONTRATS DE SOLIDARITÉ ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

par Simone BALLET

Docteur en Droit, Professeur de Sciences Economiques à l'I.U.T. de Paris V

« Contrat : convention entre deux ou plusieurs personnes » (Larousse).

« Ordonnance : acte émanant d'une autorité souveraine » (Larousse).

Convention devant être librement consentie pour être valable et acte imposé par une partie souveraine : les deux démarches semblent incompatibles. C'est pourtant par ordonnances qu'ont été institués les contrats de solidarité. Et ce n'est pas par hasard. La priorité numéro UN énoncée par le gouvernement est la lutte contre le chômage, spécialement le chômage des jeunes arrivant aujourd'hui sur le marché du travail (1). Or, les contrats de solidarité constituent l'un des éléments de sa politique en matière de création et de promotion de l'emploi. Leur but est d'employer des chômeurs tout en favorisant la diminution de la durée du travail et des pré-retraites à partir de 55 ans. Au lendemain de l'annonce des mesures d'accompagnement du réajustement monétaire, le 15 juin 1982, M. Mauroy réaffirmait que la lutte pour l'emploi

restait prioritaire, et notamment que les contrats de solidarité devraient encore être développés.

Développer l'emploi : cet objectif semblerait devoir être accepté de tous. Pourtant, le débat parlementaire s'avérait si difficile que pour accélérer l'application des mesures envisagées, la loi d'habilitation du 6 janvier 1982 a autorisé le gouvernement à prendre les mesures concernant les contrats de solidarité par application de l'article 18 de la constitution, c'est-à-dire par ordonnances. Décision qui a été fortement contestée par l'opposition (2).

— Quels sont donc ces contrats qui soulèvent une telle opposition ? (première partie).

— Et quels peuvent être leur interprétation, leur application et leurs résultats malgré cette opposition initiale ? (deuxième partie).

PLAN

Première partie : présentation des contrats de solidarité.

Trois ordonnances en ont donné le dispositif juridique.

A) Caractéristiques générales des contrats de solidarité.

- 1) Objet
- 2) Champ d'application
- 3) Nature des embauches à effectuer

B) Contenu et mise en oeuvre :

- 1) Contrats de solidarité du secteur privé ou nationalisé.
 - a) Aide à la diminution de la durée du travail
 - b) Aide au départ en pré-retraite progressive
 - c) Aide au départ en pré-retraite démission
- 2) Contrats de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales.
 - a) Aide à la réduction de la durée du travail et à l'amélioration du service public
 - b) Aide à la cessation anticipée d'activité
- 3) Contrats de solidarité des industries du textile et de l'habillement : les variantes de ces contrats.

Conclusion de la première partie.

Seconde partie : Interprétation, application et résultats des contrats de solidarité.

A) Interprétation des problèmes soulevés par ces contrats

- 1) Dans les secteurs privé et nationalisé
Premier risque : utilisation par le chef d'entreprise dans le sens de ses intérêts.
Second risque : insuffisance du contrôle de la réalisation des engagements pris par les chefs d'entreprises.
- 2) Dans le domaine des collectivités locales.
Première question : les collectivités locales vont-elles toutes accepter de jouer le jeu ?
Seconde question : y a-t-il bonne harmonisation entre les différentes mesures ?

B) Application et résultats des contrats de solidarité : leur incidence sur l'emploi.

- 1) Statistiques générales : à partir des données du ministère et constatations.
- 2) Analyse théorique de ces statistiques :
 - a) Pour les entreprises des secteurs privé et nationalisé.
 L'aide à la diminution de la durée du travail n'a pas eu la faveur des chefs d'entreprises.
 - b) Pour les collectivités locales :
 La quasi-totalité des municipalités qui participent à ces mesures sont dirigées par des élus de gauche (et en majorité par des communistes).

Conclusion générale.

DIRECTEUR : Gérard GAUME
Secrétaire de la Confédération Générale du Travail

REDACTEUR EN CHEF : Francis SARAMITO
Licencié en Droit, Diplômé de l'Ecole Libre des Sciences Politiques
(1948-1978) Maurice BOITEL, Avocat à la Cour de Paris †

SECRETARE DE REDACTION : Jean-Claude WARTEL

COMITE DE REDACTION

A. LE SUEUR, Avocat honoraire au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation ; N. ALVAREZ, Docteur en Droit ; Michèle BONNECHERE, Maître-Assistant à l'Université de Paris-I ; Paul BOUAZIZ, Avocat à la Cour de Paris ; Robert BOUIS, Docteur en Droit ; R. BOURROT, Licencié en Droit, Service Juridique de l'Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires ; R. BRONDY, Avocat à la Cour de Paris ; M. COHEN, Docteur en Droit ; A. DOMINIQUE, Avocat à la Cour ; H. DUCROS, Avocat à la Cour ; R. FOL, Conseiller Prud'hommes ; J. GUILLEMOT, Avocat à la Cour ; Marie JACEK, Licenciée en Droit ; J. LABOURDETTE, Secrétaire de la Fédération des Métaux ; Marc HENRY, Avocat à la Cour ; Yves-Henri NEDELEC, Avocat à la Cour de Paris ; M. MOITHY, Avocat au Barreau de Lille ; M. PIQUEMAL, Professeur à la Faculté de Droit de Dijon ; Marc RICHEVAUX, Magistrat ; Liliane STEPHAN, Secrétaire de la Commission Confédérale du Secteur Social ; J. SCHLISSINGER, Avocat à la Cour ; M. VERDON, Secrétaire de la Fédération Nationale des Industries Chimiques ; J. VEYSSIERE, Avocat au Bureau de Grenoble.

LE NUMERO : 30 F (+ 2 F de frais de port)
(numéros doubles : 60 F + 4 F de frais de port)

ABONNEMENT ANNUEL :

France Métropolitaine } 320 F (260 F pour les adhérents à la C.G.T.)
Départements d'Outre-Mer }
Territoires d'Outre-Mer

Etranger 410 F

Rédaction :

213, rue Lafayette, 75480 PARIS CEDEX 10 -:- 200-33-31

Administration et abonnements :

67, rue de l'Aqueduc, 75010 PARIS -:- 205-75-27

Chèque Postal : Droit Ouvrier, Paris 11.779.43

Préciser sur le chèque postal : "Abonnement au Droit Ouvrier".

(1) Le nombre de demandeurs d'emplois inscrits à l'A.N.P.E. s'élevait à 1.942.000 fin août 1982. En un an, le chômage a progressé de 11,2 %, ce qui marque une très nette décélération par rapport au bond annuel enregistré l'année dernière à cette époque.

(2) Le Conseil d'Etat, notamment, s'était prononcé contre le recours aux ordonnances pour les contrats de solidarité qui nécessitent la création d'un poste budgétaire.

PREMIERE PARTIE PRESENTATION DES CONTRATS DE SOLIDARITE

L'objectif de la solidarité est simple :

- Susciter l'embauche de jeunes demandeurs d'emploi par le départ de salariés proches de l'âge de la retraite.

- Susciter l'embauche de personnel supplémentaire par une réduction de la durée du travail plus importante que ne le prévoient les protocoles d'accords professionnels (conclus en application du protocole d'accord interprofessionnel du 17 juillet 1981).

Mais ces mesures entraînent évidemment des coûts dont l'Etat assume partiellement la charge pour inciter les employeurs à les adopter. C'est ce que proposent les contrats de solidarité. Après l'intervention de l'ensemble des textes d'application (3), la pièce maîtresse de la politique de l'emploi du gouvernement a ainsi été mise en place, provisoirement d'ailleurs, puisque les contrats de solidarité ne pourront être conclus que jusqu'au 31 décembre 1983.

Simple dans leurs principes, ces contrats de solidarité doivent s'adapter aux besoins et aux possibilités des différents types d'entreprises. Aussi, les ordonnances successives prises par le gouvernement dans le cadre de son plan de lutte pour l'emploi, ont-elles fixé les principes législatifs de plusieurs types de contrats de solidarité :

- les contrats destinés aux entreprises des secteurs privé et nationalisé ont été mis en place par l'ordonnance du 16 janvier 1982,

- les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs pourront conclure de tels contrats dans des conditions spéciales régies par un régime particulier, celui de l'ordonnance du 30 janvier 1982,

- enfin, les contrats de solidarité destinés aux entreprises industrielles des secteurs du textile et de l'habillement, dont la création a été décidée par le Conseil des Ministres du 18 novembre 1981, ont été institutionnalisés par l'ordonnance du 1^{er} mars 1982.

Ces différentes ordonnances ont-elles des points communs ? Quelles sont les caractéristiques générales des contrats de solidarité ? Quel est leur contenu ?

A. — CARACTERISTIQUES GENERALES

1) Leur objet :

Les contrats de solidarité des ordonnances des 16 et 30 janvier sont conclus avec des entreprises qui ne connaissent pas de difficulté, et qui sont

en mesure de faire un effort pour augmenter leurs effectifs. Les mesures envisagées devraient permettre une réelle amélioration de la situation de l'emploi.

L'objectif de l'ordonnance du 1^{er} mars 1982 est d'arrêter l'hémorragie d'emplois dans le secteur textile/habillement et permettre d'accélérer sa modernisation.

Ces divergences dans l'objet des différents contrats de solidarité vont se traduire dans leur champ d'application.

2) **Le champ d'application** reconnu aux contrats de solidarité prévus par les ordonnances de janvier est très large. Ceux-ci peuvent être conclus avec les entreprises industrielles et commerciales, les entreprises agricoles, les professions libérales, les offices publics et ministériels, ou encore les sociétés civiles et les syndicats professionnels. Les associations peuvent également être parties à ces contrats, sauf pour certaines d'entre elles à obtenir l'accord préalable de la collectivité publique qui en assure le financement. Enfin, peuvent participer à ces contrats, les établissements publics à caractère industriel ou commercial, sociétés d'économie mixte et entreprises nationales.

Toutes les collectivités locales, ainsi que leurs établissements publics administratifs, peuvent également conclure des contrats de solidarité dans des conditions spéciales, régies par un régime particulier.

Finalement, ne sont exclus du champ d'application que l'Etat et ses établissements publics administratifs ainsi que quelques entreprises du secteur privé : entreprises de travail temporaire, employeurs de concierges d'immeubles à usage d'habitation, d'employés de maison et d'assistantes maternelles (4).

Par contre, le champ d'application des contrats emploi-investissement du textile et de l'habillement est délimitée par l'assujettissement des activités concernées au paiement des taxes parafiscales. Peuvent seuls bénéficier de la prise en charge des cotisations les employeurs qui, à la date de conclusion du contrat, sont en situation régulière, compte tenu, le cas échéant, des délais de règlements accordés dans le cadre d'un plan d'apurement, pour le versement de leurs cotisations de Sécurité Sociale.

3) Nature des embauches à effectuer :

- Les différentes ordonnances ont défini des catégories prioritaires de demandeurs d'emploi. En effet, le contrat de solidarité doit avoir pour prin-

cipal objectif de procurer des emplois à des chômeurs : pour cela, l'employeur prend l'engagement de recruter soit des jeunes de moins de 26 ans, soit des femmes seules, soit des chômeurs indemnisés ou des chômeurs ayant épuisé leurs droits.

Quant à l'ordonnance du 1^{er} mars 1982, elle précise dans son article 7 que les embauches doivent nécessairement être réalisées dans les activités textile et d'habillement.

- **Nature des contrats de travail des nouveaux recrutés.**

Les embauches doivent être effectuées sous contrat à durée indéterminée. Il s'agit là d'une rupture avec l'ancienne politique qui généralisait l'emploi temporaire. Il est évident que le contrat de travail ainsi conclu ne doit pas avoir un caractère précaire. L'employeur ne peut conclure un tel contrat pour la seule durée de l'aide accordée par l'Etat ; ce qui annulerait tout progrès durable de la situation de l'emploi.

Pourront être assimilés à des embauches :

- le maintien dans l'entreprise d'un jeune dont le contrat d'apprentissage est arrivé à expiration ;
- la prolongation par un contrat à durée indéterminée d'un stage pratique en entreprise ;
- l'ordonnance du 1^{er} mars 1982 y assimile la conclusion d'un contrat emploi-formation, sous réserve, bien entendu, qu'il s'agisse d'un contrat à durée indéterminée ;
- et l'embauche d'un jeune ayant bénéficié d'un stage de formation professionnelle.

En revanche, ne seront pas considérées comme des embauches :

- la réintégration d'un salarié au retour du service national ;
- la transformation de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée (mais cette mesure pourra être assimilée à une embauche si la durée du contrat est inférieure à un an, et s'il est établi que les relations contractuelles n'auraient pas été poursuivies en l'absence de contrat de solidarité).

- **Procédure de conclusion du contrat de solidarité** : celui-ci doit être le résultat d'un processus de concertation interne à l'entreprise ou à la collectivité locale. Aussi, le comité d'entreprise, ou à défaut les délégués du personnel du secteur privé ou nationalisé, doivent être consultés avant la signature du contrat. Leur avis doit être joint au projet de contrat.

De plus, lorsque le contrat est relatif à la réduction de la durée du travail, sa conclusion doit être précédée de la signature d'un accord d'entreprise sur les conditions de cette réduction et ses conséquences (sauf lorsqu'il n'y a pas de représentation syndicale dans l'entreprise) : cet accord doit être joint au projet de contrat.

En ce qui concerne les collectivités locales, il est prévu la plus large concertation auprès des personnels, notamment par l'intermédiaire de la commission paritaire locale ou intercommunale, et des organisations syndicales représentatives. Il peut être éventuellement procédé à une consultation préalable des associations d'usagers déjà existantes pour l'adaptation des horaires d'ouverture des services ou équipements et l'amélioration des services rendus au public.

Lors de l'instruction du dossier, le Directeur départemental du Travail et de l'Emploi doit s'assurer que la procédure de concertation a bien été

respectée. Dans le cas contraire, ou si l'ensemble des représentants du personnel est opposé au projet, le Directeur départemental du Travail ne devra pas conclure le contrat.

Cette innovation s'inscrit dans l'esprit de la loi sur les droits nouveaux des travailleurs : elle constitue une brèche au pouvoir d'embauche jusque-là absolu du chef d'entreprise.

Mais l'importance attachée au processus de concertation ne doit pas amener à exclure du domaine d'application des contrats de solidarité les entreprises où n'existent ni comité d'entreprise, ni délégués du personnel, ni organisation syndicale. Même les entreprises employant plus de 50 salariés et n'ayant pas de comité d'entreprise — se trouvant ainsi en situation illégale — pourront conclure des contrats de solidarité à condition de fournir un procès-verbal de carence. Il serait souhaitable que l'administration les mette en demeure de régulariser rapidement leur situation.

Dans le souci de ne pas retarder la conclusion du contrat, le Directeur départemental du Travail et de l'emploi, dès qu'il est informé du projet de contrat de solidarité, saisit le Trésorier-Payeur Général. Au vu des éléments de la situation financière de l'entreprise dont il a connaissance, celui-ci donne son avis, dans les plus brefs délais, sur le principe d'un contrat de solidarité. Il vérifie notamment sa situation vis-à-vis des administrations ou des organismes chargés du recouvrement des dettes fiscales et sociales. Ce contrôle devrait permettre aux commissaires de la République de ne pas signer de contrat de solidarité avec les entreprises qui ne seraient pas à jour de leurs cotisations sociales. Si le Trésorier-Payeur Général n'a pas donné de réponse dans un délai de quinze jours, le Directeur départemental peut considérer qu'il n'est pas défavorable au projet.

- **Qui signe le contrat ?**

— Pour les entreprises du secteur privé ou nationalisé, il est signé entre le représentant de l'Etat et l'employeur. L'Etat est représenté par le Ministre du Travail si le champ d'application du contrat excède le cadre du département : c'est le cas si la convention concerne les salariés exerçant leur activité dans plusieurs établissements de l'entreprise, situés dans des départements différents. Pour les entreprises du secteur textile et habillement employant plus de 500 personnes, il est signé en plus par le Ministre de l'Industrie.

Si le champ d'application du contrat n'excède pas le cadre du département, l'Etat est représenté par le Commissaire de la République où est situé le siège social, ou le principal établissement (ou, par délégation, par le Directeur départemental du Travail et de l'Emploi).

— Pour les collectivités locales, le contrat de solidarité est signé par le représentant de l'Etat dans le département au nom de l'Etat, et par le maire ou le président de la collectivité au terme d'une délibération de l'assemblée compétente, au nom de la collectivité ou établissement public concerné.

B. — CONTENU ET MISE EN OEUVRE

1) Les contrats de solidarité du secteur privé ou nationalisé.

L'ordonnance du 16 janvier 1982 prévoit la conclusion de ces contrats entre l'Etat et les entreprises du secteur privé ainsi que les établissements à caractère industriel ou commercial du secteur public.

Deux mesures sont envisagées dans l'ordonnance :

- l'aide à la diminution de la durée du travail
- et l'aide au départ en pré-retraite progressive.

(3) Circulaire délégation à l'emploi n° 81-81 du 27 octobre 1981. Décret n° 81-1177 du 30 décembre 1981 (J.O. du 31-12-1981). Arrêtés interministériels créant des allocations spéciales du F.N.E. de démission et de pré-retraite progressive. Arrêtés des 30-12-81 et 12-1-82 (J.O. du 22-1-82) portant agrément des avenants des 2 et 9-12-81 complétant le règlement du régime U.N.E.D.I.C. annexé à la convention du 27-3-79. Ordonnance n° 82-40 du 16 janvier 1982 (J.O. du 17-1-82). Circulaire interministérielle n° 81-92 du 16-11-81. Note d'information n° 82-2 du 15-1-82. Ordonnance n° 82-108 du 30 janvier 1982 (J.O. du 31-1-82). Circulaire délégation à l'emploi n° 9-82 du 27-1-82. Arrêtés du 1^{er} février 1982 (J.O. du 2-2-82). Décret n° 82-265 du 25-3-82. Décret n° 82-268 du 26-3-82 (J.O. du 27-3-82). Circulaire n° 82-65 du 6-4-82 (Intérieur et décentralisation, Travail). Instruction de l'A.C.O.S.S. n° 82-1 du 11-3-82. Ordonnance n° 82-296 du 31-3-82 (J.O.

du 2-4-82). Ordonnance n° 82-298 du 31-3-82 (J.O. du 2-4-82). Circulaire du 8 juin 1982 (J.O. des 12 et 13 juillet 1982). Ordonnance n° 82-204 du 1^{er} mars 1982 (J.O. du 2-3-82). Décret n° 82-340 du 16-4-82 (J.O. du 17-4-82). Circulaire interministérielle de mai 1982. Circulaire UNEDIC du 17-2-82. Circulaire n° 8-82 du 10 mai 1982 relative, d'une part, aux cessations anticipées d'activité des agents des établissements mentionnés à l'article L. 792 du Code de la Santé Publique dans le cadre des contrats de solidarité et, d'autre part, à leur cessation progressive d'activité.

(4) On peut s'interroger sur la raison d'être de ces limitations apportées aux contrats de solidarité quant aux catégories de travailleurs concernés par ces mesures : quel est le motif de l'exclusion des assistantes maternelles ? , etc.

Une troisième mesure, l'aide au départ en pré-retraite démission ne se trouve pas dans l'ordonnance, mais résulte d'un avenant au régime U.N.E.D.I.C. en date du 2 décembre 1981 (5).

Les contrats de solidarité peuvent comporter une ou plusieurs de ces mesures.

a) **Aide à la diminution de la durée du travail :** l'entreprise signe un contrat de solidarité en s'engageant à réduire la durée du travail ; en contrepartie, l'Etat prend à sa charge une partie des charges sociales patronales. Cette mesure est la plus significative de la nouvelle politique de l'emploi.

● **Conditions :** pour bénéficier de cette prise en charge, l'entreprise doit remplir deux obligations :

— réduire la durée moyenne du travail d'au moins deux heures par semaine par rapport à la durée moyenne pratiquée au 15 janvier 1981 ;

— pour atteindre un niveau sensiblement inférieur à la durée légale :

- 37 heures au moins au 1^{er} janvier 1983

- ou 36 heures au moins au 1^{er} septembre 1983.

Ces deux obligations sont cumulatives ; en l'absence de l'une ou de l'autre, l'employeur ne recevra aucune aide financière de l'Etat.

La réduction de la durée du travail doit permettre l'embauche de nouveaux salariés appartenant à des catégories prioritaires. La date des embauches corrélatives aux mesures de réduction de la durée du travail doit se placer à l'intérieur de la période définie à l'article 4 de l'ordonnance, soit entre le 15 septembre 1981 et le 1^{er} septembre 1983.

Une circulaire du Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale en date du 8 juin 1982 (6) précise que la réduction de la durée du travail peut ne concerner qu'une partie du personnel, sous réserve que les intéressés soient rattachés à une partie d'établissement que l'on peut identifier. Il doit s'agir, en effet, d'un processus de réduction organisé de la durée normale du travail et non d'une modification d'horaires individuels dans le cadre de la loi sur le travail à temps partiel.

Par ailleurs, un contrat de solidarité ne peut être conclu avec une entreprise nouvelle qui commence à fonctionner sur la base d'un horaire de travail de 36 ou 37 heures. L'entreprise avant dès le départ organisé le travail en fonction de cet horaire, il est impossible de savoir si cette situation a suscité

des embauches qui n'auraient pas eu lieu si l'horaire avait été fixé à 40 heures.

La durée du travail considérée est la durée effective, sans qu'il soit tenu compte, conformément à l'article L. 212-4 du Code du Travail, du temps nécessaire à l'habillage, au casse-croûte et à la douche. Il n'est pas tenu compte non plus des équivalences (7).

En principe, les pauses ne sont pas comptées comme temps de travail, même si elles sont rémunérées. En tout état de cause, il importe que les mêmes règles soient retenues pour le calcul de la durée du travail de référence et de la durée programmée.

Il faut en effet éviter que les pauses existantes soient comptées comme temps de travail à la date de la signature de la convention, puis exclues pour le calcul de l'objectif de 36 ou 37 heures.

La durée moyenne hebdomadaire du travail doit être calculée sur l'année afin de permettre la prise en compte d'un allongement de la durée des congés payés au-delà de la durée légale telle qu'elle résulte de l'ordonnance du 16 janvier 1982 (cinquième semaine et jours fériés compris) décidée après le 15 septembre 1981, et dans le cadre d'un processus de réduction de la durée du travail en vue de permettre des embauches.

Il est tenu compte dans le calcul de la durée moyenne des heures complémentaires ou supplémentaires accomplies par les salariés en sus de l'horaire hebdomadaire habituel.

Un accord d'entreprise ou d'établissement peut prévoir une modulation de la durée hebdomadaire du travail à la condition que sur une année (ou une période de 52 semaines consécutives) la durée du travail n'excède pas la durée prévue.

Si l'objectif de cette mesure se veut favorable à l'emploi et aux travailleurs, sa démarche risque de se retourner contre eux. La prise en compte de durée annuelle du travail pourrait constituer un précédent dangereux. Le patronat prône en effet cette notion d'horaire global annuel. Elle lui permettrait de se libérer des contraintes de la durée hebdomadaire du travail et va dans le sens de la « dissociation du travail » dénoncée par les syndicats (8).

Il est vrai que les ordonnances prévoient aussi que, dans le contrat de solidarité, les parties doivent se mettre d'accord sur le calcul de la durée du travail (9).

Second exemple de calcul : quand la situation est trop complexe pour qu'il soit possible de procéder au calcul simplifié précédent, il est nécessaire de calculer la durée annuelle du travail effectif des salariés concernés par le contrat de solidarité.

L'entreprise doit alors atteindre l'un des deux objectifs suivants :

— durée annuelle du travail effectif inférieure ou égale à 1.687 heures du 1^{er} janvier 1983 (1.687 équivalent en durée annuelle à 37 heures hebdomadaires, compte tenu de cinq semaines de congés payés et de 11 jours fériés dont 7 tombant un jour ouvré) ;

— durée annuelle du travail effectif inférieure ou égale à 1.642 heures au 1^{er} septembre 1983 (équivalent à 36 heures par semaine).

En termes annuels, le minimum de baisse de la durée du travail exigée pour bénéficier de l'aide de l'Etat est de : $2 \times 47 = 94$ heures.

Si la baisse annuelle de la durée du travail dépasse $3 \times 47 = 141$ heures, l'entreprise a droit au taux maximum de l'aide de l'Etat.

● **Montant de l'aide :** selon l'article 1^{er} de l'ordonnance, pour chaque embauche prévue au contrat, l'Etat prend en charge, totalement ou partiellement, et pour une durée limitée, les cotisations sociales incombant habituellement à l'employeur. Le montant de l'aide dépend de l'effort réel de réduction de la durée du travail :

- si la baisse est inférieure à 2 heures par semaine, il n'y a pas d'aide de l'Etat,
- si elle est comprise entre 2 et 3 heures, l'exonération est de 75 % la première année et de 50 % la deuxième,
- si la baisse est supérieure ou égale à 3 heures, l'exonération est de 100 % la première année et de 75 % la deuxième année (10).

Mais en toutes hypothèses, son octroi est limité à une durée maximale de 25 mois consécutifs.

Il faut noter que l'exonération envisagée par l'ordonnance du 16 janvier 1982 ne peut en aucun cas se cumuler, sur une même embauche, avec les exonérations prévues par le « Plan Avenir Jeunes », ni avec un « contrat emploi-formation ».

Il faut aussi noter le fait suivant : nulle part il n'est indiqué que l'abaissement de la durée du travail ne doit donner lieu à aucune diminution des salaires. Cette diminution du pouvoir d'achat ne peut que se traduire par une diminution de la consommation et, par conséquent, une nouvelle détérioration de l'emploi...

b) **Aide au départ en pré-retraite progressive :** le titre II de l'ordonnance du 16 janvier 1983 pose le principe de l'octroi d'un revenu de remplacement aux salariés âgés qui acceptent la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à mi-temps, en contrepartie d'une embauche équivalente de demandeurs d'emploi.

Cette mesure vient compléter l'article L. 351-5 du Code du Travail relatif au revenu de remplacement des travailleurs privés d'emploi. Toutefois, l'ordonnance précise que les bénéficiaires de ce revenu n'ont pas à remplir la condition posée à l'article L. 361-1 : « ...être à la recherche d'un emploi ». Ces salariés conservent donc la qualité d'assurés sociaux en vertu de l'article L. 242-4 du Code de Sécurité Sociale (11).

● **Les bénéficiaires** de cette mesure sont les salariés âgés de moins de 60 ans et de plus de 55 ans, l'âge minimal pouvant varier en fonction de la situation locale de l'emploi et de la branche professionnelle.

(10) Exemple : une entreprise occupant 1.000 salariés à la date de conclusion du contrat de solidarité s'engage à réduire la durée du travail d'un de ses établissements occupant 500 salariés, de 40 à 36 heures.

Le nombre maximum d'embauches pouvant être attribué à la baisse de la durée du travail s'établit à :

$$500 \times \frac{40 - 36}{36} = 500 \times 11,1 = 55$$

L'examen de l'accord d'établissement et des conditions de cette réduction montre que, compte tenu des gains de productivité, le nombre réel d'embauches sera de 30. L'entreprise pourra donc bénéficier au plus de 30 exonérations au taux maximum.

(11) Loi du 28 décembre 1979, J.O. du 29 décembre 1979.

(12) Une allocation conventionnelle complémentaire de 20 % à la charge de l'UNEDIC, en application de l'avenant du 9 décembre 1981 ; une allocation spéciale F.N.E. « pré-retraite progressive » de 10 % à la charge de l'Etat.

Les intéressés doivent bien entendu être volontaires : l'employeur ne pouvant en aucun cas imposer cette mesure.

Pour toute transformation de poste à temps plein en poste à mi-temps, l'employeur est tenu d'équilibrer cette transformation par une embauche équivalente, dans un délai de trois mois, afin de maintenir le niveau global des effectifs. Ainsi, deux transformations de postes pourront être équilibrées soit par deux embauches à mi-temps, soit par une embauche à temps plein. Mais l'embauche ne se fait pas obligatoirement sur le même poste.

● **Nature et montant de l'aide :** tant qu'ils travaillent à mi-temps, et au plus tard jusqu'à 65 ans 3 mois, ces salariés reçoivent une allocation de remplacement égale à 30 % du salaire brut moyen des douze derniers mois. Cette allocation sera revalorisée deux fois par an, le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre.

Toutefois, si après la modification de son contrat de travail, le salarié obtient une augmentation de salaire, il ne bénéficiera pas d'une augmentation proportionnelle de son allocation de remplacement.

En résumé, le salarié en pré-retraite progressive percevra donc :

- 50 % de son salaire au titre de son emploi à mi-temps,
- 30 % au titre de l'allocation de remplacement, soit 80 % de son salaire antérieur.

Le salarié perd le bénéfice de l'allocation s'il reprend un travail à temps plein dans l'entreprise ou une activité à mi-temps dans une autre entreprise. Par contre, s'il démissionne avant la fin de la durée de validité du contrat de solidarité, il bénéficie évidemment de la pré-retraite totale et l'employeur sera tenu de procéder alors à une embauche équivalente.

Cette disposition est essentielle, car elle permet aux intéressés d'opter pour la pré-retraite totale après une expérience de quelques mois d'activité à mi-temps.

Le financement du revenu de remplacement est assuré conjointement par l'Etat et par l'U.N.E.D.I.C. (12).

c) **Aide au départ en pré-retraite démission :** cette troisième formule de contrat de solidarité n'est pas nouvelle. Elle ne résulte d'ailleurs pas de l'ordonnance du 16 janvier 1982, mais constitue une simple systématisation des conventions concernant la pré-retraite par l'avenant du 2 décembre 1981 au régime de l'U.N.E.D.I.C. (13).

Elle vise à instituer, dans l'hypothèse de démission entre 55 et 60 ans, un mécanisme d'allocations

(13) Décret n° 81-117 du 30 décembre 1981 (J.O. du 31-12-1981). Ce décret a étendu le champ d'application des conventions du F.N.E. en ajoutant à l'article R. 322-7 du Code du Travail le paragraphe suivant : « Ces mêmes conventions (conventions du F.N.E.) peuvent également prévoir l'attribution d'une allocation spéciale aux travailleurs âgés lorsque la cessation volontaire de leur activité ou la transformation de leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel permet le reclassement d'un ou plusieurs demandeurs d'emploi ».

Un simple décret pouvait réaliser cette extension, car la disposition de l'article L. 322-4 du Code du Travail qui limitait les interventions conventionnelles du F.N.E. aux travailleurs âgés de plus de 60 ans avait été reconnue de nature réglementaire en 1979 par le Conseil Constitutionnel et abrogée par décret n° 79-705 du 22 août de la même année.

(5) Cet avenant modifie le régime UNEDIC en créant une allocation conventionnelle de solidarité.

(6) J.O. des 12-13 juillet 1982.

(7) cf. Michèle Bonnechère : « Etude sur la durée du travail », D.O. juin 1982 p. 205 et suiv.

(8) « Formes modernes d'exploitation de la main-d'œuvre », numéro spécial de Droit Ouvrier, mars-avril 1981.

(9) En effet, plusieurs modes de calcul sont possibles selon les caractéristiques de l'activité de l'entreprise.

Premier exemple de calcul : la durée hebdomadaire habituelle du travail des salariés concernés par le contrat de solidarité est de 37 heures.

Ils bénéficient de 10 jours de repos supplémentaire par rapport à la législation (ceux-ci équivalant à une baisse de 74 heures de la durée annuelle de travail).

Ils ont effectué au total dans l'année 25 heures complémentaires, au-delà des 37 heures hebdomadaires habituelles.

Pour ces salariés, la durée hebdomadaire moyenne de travail s'établit à :

$37 - 74/47 + 25/47 = 35$ heures 96/100,

soit 35 heures 58 minutes.

spéciales analogue à celui existant en matière de licenciement économique (à partir de 56 ans et 2 mois).

Pour réduire les risques de pression patronale, les salariés doivent faire connaître par écrit leur volonté de démissionner et d'adhérer à la convention en remplissant un bulletin spécial.

L'entreprise signe un contrat de solidarité en s'engageant à embaucher, nombre pour nombre, des demandeurs d'emploi en remplacement de salariés démissionnaires, ceux-ci se voyant garantir un revenu de remplacement égal à 70 % du salaire brut moyen calculé sur les douze derniers mois de salaire revalorisé.

Pour bénéficier de cette allocation, l'intéressé doit avoir appartenu pendant au moins dix ans à un ou plusieurs régimes de Sécurité Sociale au titre d'emplois salariés occupés dans des activités économiques relevant du champ d'application du régime d'assurance-chômage (14).

Le salaire de référence est celui qui correspond aux cotisations du régime d'assurance chômage : s'il est calculé sur la base des douze derniers mois, il ne peut être inférieur à la moyenne des trois mois précédant la démission (primes comprises). Cependant, il est limité à un plafond égal à quatre fois le plafond du calcul des cotisations de Sécurité Sociale.

Les salariés à mi-temps qui n'exercent pas d'autre activité peuvent bénéficier de la pré-retraite démission.

Le financement de ce revenu de remplacement est assuré par l'Etat et par les organismes de l'U.N.E.D.I.C. de la manière suivante :

- allocation spéciale F.N.E. de démission à la charge de l'Etat, représentant 20 % du dernier salaire ;
- allocation conventionnelle de solidarité à la charge de l'A.S.S.E.D.I.C. et représentant 50 % du dernier salaire.

Jusqu'à 60 ans, ces ressources sont assimilées à des salaires du point de vue fiscal.

Le versement de l'allocation est interrompu si l'intéressé reprend une activité, salariée ou non salariée, ou s'il fait procéder à la liquidation d'avantages vieillesse d'un régime de Sécurité Sociale.

2) **Les contrats de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales** : ordonnance du 30 janvier 1982.

Les collectivités locales, mais aussi leurs établissements publics administratifs, peuvent apporter une contribution importante à la lutte contre le chômage. L'ordonnance prévoit deux mesures qui complètent le dispositif mis en place pour les entreprises du secteur privé ou nationalisé. Elle ne retient pourtant pas la formule de l'aide à la pré-retraite progressive.

(14) Parmi ces dix années, pourront être prises en compte dans la limite de cinq ans les années de cotisation validées au titre des articles L. 342-1 et suiv. du Code de la Sécurité Sociale.

(15) Prenons un exemple d'exonération des charges sociales :

Soit un recrutement dans le cadre d'un contrat de solidarité de 3 rédacteurs pour compenser une réduction effective de 2 heures de la durée hebdomadaire du travail.

Pour un rédacteur recruté au premier échelon (indice brut 267 majoré 254 au 1^{er} mars 1982) :
Traitement annuel : 51.577 F.
Nature des contributions prises en charge :

a) **Aide à la réduction de la durée du travail et à l'amélioration du service public** : la seule innovation par rapport au texte de l'ordonnance du 16 janvier 1982 concerne la *condition d'amélioration du service public*. La réduction de la durée du travail doit non seulement permettre des embauches complémentaires, mais doit aussi favoriser une amélioration du service public.

Cet objectif peut, semble-t-il, prendre deux formes :

— Etalement de la période d'ouverture des services au public : les horaires d'ouverture peuvent être différenciés selon les services ou les usages locaux. Pour les services administratifs, une permanence peut être créée, faisant appel, dans la mesure du possible, à des personnels volontaires et polyvalents.

— Création de nouvelles activités de ces services : par exemple, services à domicile, cantines, accueil des immigrés, soins aux personnes âgées, crèches ou haltes-garderies, implantation de mairies annexes dans les quartiers périphériques.

● *Les avantages consentis par l'Etat aux collectivités locales prennent la forme d'une « exonération temporaire des charges sociales »*. Cette exonération est possible dans les mêmes conditions que pour les entreprises privées (15).

● En ce qui concerne les modalités de prise en charge, il n'y a aucune innovation par rapport à l'ordonnance du 16 janvier 1982.

b) **Aide à la cessation anticipée d'activité** : l'ordonnance du 30 janvier 1982 fait une distinction en ce qui concerne les bénéficiaires de cette mesure selon qu'ils sont ou non titulaires.

— Les personnels titulaires peuvent faire cette demande :

- pendant les trois ans qui précèdent l'âge normal de la retraite : 57 ans pour les catégories sédentaires, 52 ans pour les catégories actives,
- et à condition de réunir 37 annuités et demi de services salariés effectifs, dont 25 au profit des collectivités locales.

Pourquoi pénaliser ainsi ceux qui ont dû changer de métier au cours de leur vie ? Cette mesure risque de frapper particulièrement les militants syndicaux.

— Les personnels non-titulaires et les titulaires à temps non complet, non affiliés à la caisse de retraite des agents des collectivités locales, peuvent également faire cette demande :

- pendant les trois ans qui précèdent l'âge normal de la retraite,
- et à condition de réunir 37 annuités et demi de services salariés effectifs, dont 10 au profit des collectivités locales.

— assurance vieillesse (CNRA/CL),
— maladie, maternité, invalidité, décès,
— allocation temporaire d'invalidité,
— allocations familiales.

Soit par agent : 16.504 F.
Exonération pour la première année : taux de prise en charge 75 %, soit pour 3 rédacteurs : 37.134 F.

Exonération pour la deuxième année : taux de prise en charge 50 %, soit pour 3 rédacteurs : 24.756 F.

Si la réduction de la durée hebdomadaire du travail était égale ou supérieure à 3 heures, le montant de l'exonération atteindrait :

— la première année : 100 %, soit 49.512 F,
— la deuxième année : 75 %, soit 37.134 F.

Pourquoi cette différence de traitement entre ces deux catégories de personnel ?

L'article 12 de l'ordonnance stipule que les demandes de cessation anticipée ne pourront être présentées que jusqu'au 31 décembre 1983 : elles ne seront acceptées que sous réserve de l'intérêt du service. Cette notion, qui apparaît ici pour la première fois dans les textes relatifs aux contrats de solidarité, n'est absolument pas précisée (16).

● *Nature et montant de l'aide* : les personnels admis au bénéfice de la cessation anticipée d'activité perçoivent un revenu de remplacement égal à 70 % du traitement de base correspondant à l'emploi, aux grade, classe et échelon effectivement détenus depuis six mois au moins et en y intégrant l'indemnité de résidence.

Pour les salariés à temps non complet, ce revenu est calculé au prorata du nombre hebdomadaire moyen d'heures de service effectuées au cours des six derniers mois d'activité.

La charge de ce revenu de remplacement est supportée pour un tiers par la collectivité locale qui a signé le contrat, et pour les deux tiers par un « Fonds de compensation ».

Ce fonds, créé par l'article 16 de l'ordonnance, est géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. Il est alimenté par une contribution de 0,5 % assise sur le montant des rémunérations soumises à retenues pour pension de l'ensemble des personnels des départements, communes ainsi que leurs groupements et établissements publics à caractère administratif.

Cette contribution est collectée respectivement par la C.N.R.A.C.L. (Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales) et l'I.R.C.A.N. T.E.C. (Institution des Retraites Complémentaires des Agents Non Titulaires de l'Etat et des Collectivités locales) en même temps et dans les mêmes conditions que les cotisations de retraites assises sur les rémunérations des titulaires, d'une part, des non-titulaires, d'autre part. Elle est réservée au Fonds de compensation.

Elle est due à compter du 1^{er} avril 1982. Parallèlement, pour alléger la charge financière résultant de cette contribution nouvelle, le taux de la cotisation des collectivités locales à la C.N.R.A.C.L. a été abaissé à compter du 1^{er} avril 1982, et pour une durée de deux ans.

● *Statut de l'agent en cessation anticipée d'activité* : sa position s'apparente à une cessation définitive de fonctions analogue à la retraite. Il ne peut plus prétendre à avancement, ni à réintégration dans ses fonctions.

Il doit impérativement prendre sa retraite dès qu'il réunit les conditions requises pour en obtenir la jouissance immédiate, sans coefficient de minoration.

L'agent continue à bénéficier des prestations de Sécurité Sociale auxquelles son statut lui ouvrirait droit. Aussi est-il assujéti à une cotisation d'assurance maladie dans les conditions prévues par la loi portant diverses mesures relatives à la Sécurité Sociale du 4 janvier 1982 : son taux est de 2 %.

Evidemment, l'agent ne peut cumuler le revenu de remplacement avec le produit d'une activité lucrative quelconque.

(16) Elle devrait entraîner un contrôle des motifs par le juge administratif.

● *Combinaison avec d'autres mesures.*

Les collectivités locales ont la possibilité de combiner les dispositions relatives aux contrats de solidarité avec d'autres mesures : ainsi, le recrutement de personnels répondant aux critères des emplois d'initiative locale peut être envisagé dans un contrat de solidarité, notamment pour assurer la mise en place de services nouveaux. Les emplois d'initiative locale doivent être décidés dans le cadre de la procédure habituelle d'attribution de ces aides, c'est-à-dire après examen par un groupe départemental présidé par le Commissaire de la République et qui comprend des élus locaux.

De même, des contrats emploi-formation peuvent être prévus dans le contrat de solidarité pour des personnes âgées de plus de 26 ans. Les collectivités locales doivent veiller à ce qu'un contrat emploi-formation débouche sur le recrutement du bénéficiaire dans un emploi permanent.

● *Non-cumul des diverses formes d'aide de l'Etat* : un même emploi ne peut donner lieu à la fois à l'exonération des cotisations sociales prévue dans l'article 3 de l'ordonnance, et à d'autres aides de l'Etat au titre des emplois d'initiative locale ou des contrats emploi-formation.

Un article du décret d'application (17) précise que la prise en charge des cotisations sociales vaut renonciation pour un même emploi, au bénéfice des textes prévoyant d'autres formes de prise en charge totale ou partielle par l'Etat des cotisations sociales ou de la rémunération des personnels recrutés.

3) **Les contrats de solidarité des industries du textile et de l'habillement** : les mesures prises par l'ordonnance du 1^{er} mars 1982 présentent l'originalité de ne pas écarter les entreprises en difficulté, particulièrement nombreuses dans ce secteur. L'ordonnance, au contraire, leur apporte une aide pour leur permettre de limiter les compressions de personnel et d'accélérer leur modernisation.

L'Etat prend en charge un certain nombre de points de cotisations sur les salaires inférieurs ou égaux au plafond de la Sécurité Sociale : le nombre de points pris en charge varie selon les efforts d'embauche, mais aussi d'investissement de l'entreprise.

Une aide particulière, sous la même forme, est aussi prévue pour les entreprises en difficulté : en effet, l'objectif de cette mesure est d'arrêter l'hémorragie d'emplois de ces industries.

Les engagements pris par les entreprises concernent à la fois la réalisation d'investissements et l'amélioration de l'emploi : c'est pourquoi on les appelle aussi « contrats emploi-investissement ». Ils peuvent prendre trois contenus différents, une quatrième variante étant prévue pour les entreprises en difficulté.

● *Première forme de contrat* : l'employeur s'engage à procéder à des créations nettes d'emploi, sur contrat de travail à durée indéterminée, et à réaliser le taux d'investissement fixé dans le décret du 16 avril 1982.

L'Etat prend alors en charge une partie des cotisations patronales pour un montant de 12 % des rémunérations plafonnées.

● *Deuxième et troisième formes de contrat* : dans ces deux cas, l'employeur doit compenser par

(17) Décret n° 82-265 du 25 mars 1982 pour l'application du chapitre I de l'ordonnance du 30-1-82 (J.O. du 26-3-82).

un nombre égal d'embauches de salariés bénéficiant de contrats à durée indéterminée, les licenciements économiques, à l'exception de ceux de salariés bénéficiant de la garantie de ressources, ou d'une allocation versée à la suite de la signature par l'entreprise d'une convention avec le F.N.E.

Dans la deuxième forme, l'employeur s'engage en plus à embaucher un nombre de salariés au moins égal à la moitié du nombre de salariés dont la rupture du contrat de travail ne résulte pas d'un licenciement. En contrepartie, les obligations, fixées par le décret du 16 avril 1982, sont réduites en ce qui concerne l'investissement.

L'Etat prend en charge une partie des cotisations patronales de Sécurité Sociale, pour un montant égal à 10 % des rémunérations plafonnées.

● *Quatrième forme de contrat* : l'employeur s'engage à sauvegarder l'emploi dans une entreprise dont la disparition affecterait gravement l'équilibre économique et social d'une région : il doit présenter un plan de modernisation de l'entreprise approuvé par l'autorité administrative.

En contrepartie, l'Etat prend en charge une partie des cotisations de Sécurité Sociale patronales dans la limite de 8 % des rémunérations plafonnées.

Pour cette mesure, réservée aux entreprises en situation difficile (18), l'instruction des dossiers doit être faite au niveau des administrations centrales à la demande du Commissaire de la République et au vu de son rapport.

● *Possibilité de signer une autre forme de contrat de solidarité* : les dispositions restrictives de l'ordonnance du 1^{er} mars 1982 en ce qui concerne le cumul des prises en charge par l'Etat des cotisations de sécurité sociale interdisent la signature d'un contrat de solidarité relatif à la réduction de la durée du travail. En revanche, rien n'interdit à ces entreprises de signer des contrats de solidarité relatifs à la pré-retraite progressive et à la pré-retraite démission.

SECONDE PARTIE. — INTERPRETATION, APPLICATION ET RESULTATS DES CONTRATS DE SOLIDARITE

Ainsi présentés, les contrats de solidarité posent un certain nombre de problèmes, notamment d'ordre juridique et politique.

A. — INTERPRETATION DES PROBLEMES SOULEVES PAR LES CONTRATS DE SOLIDARITE

Tout d'abord, *quelle est leur nature juridique* ? Sans aucun doute, et dans tous les cas, les contrats de solidarité relèvent de la catégorie des contrats de droit public, et, en cas de litige, relèvent de la compétence des tribunaux administratifs. Par l'in-

Toutefois, il faut rappeler que dans le cadre de ces contrats, les entreprises s'engagent à maintenir leur effectif pendant la durée fixée par le contrat. Dans le cadre des mesures emploi-investissement, cet engagement n'est exigé que dans la deuxième forme de contrat.

Enfin, les entreprises peuvent signer avec le F.N.E. une convention de formation, d'adaptation ou d'allocation spéciale de pré-retraite.

Par ailleurs, sans entrer formellement dans le cadre des contrats de solidarité, une ordonnance du 31 mars 1982 (19) concerne les fonctionnaires et auxiliaires de la Fonction Publique. Elle leur permet de bénéficier d'une cessation progressive ou anticipée d'activité.

La parution tardive de ce texte pourrait s'expliquer par les difficultés juridiques rencontrées pour son élaboration.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Embauches :

- parmi des catégories prioritaires,
- sur contrats à durée indéterminée,
- avec pouvoir consultatif des comités d'entreprises ou des délégués du personnel. Les objectifs et la démarche des contrats de solidarité constituent bien une rupture avec l'ancienne politique de l'emploi. L'opposition initiale du patronat et des élus de l'opposition le confirme. Mais rupture ne signifie pas nécessairement divorce.

Encore faut-il franchir l'épreuve de la procédure de conciliation. Or, malgré son opposition de principe, le patronat n'a pas renoncé à une conciliation de fait : c'est-à-dire à utiliser au mieux de ses intérêts les termes ou les silences des ordonnances. Là comme ailleurs, aujourd'hui comme hier, les intérêts des employeurs se heurtent aux intérêts des travailleurs. De l'issue de cette confrontation, tout autant que des textes, dépendent les résultats des contrats de solidarité.

termédiaire du F.N.E., c'est en effet l'Etat — représenté par le ministre du Travail ou un commissaire de la République — qui passe un contrat synallagmatique avec une entreprise ou une collectivité locale. Il exige une création d'emploi en contrepartie de son aide financière. L'Etat stipule donc en quelque sorte pour autrui, mais cette stipulation se fait au profit d'un tiers qui n'est pas toujours étranger au contrat. « *Le bénéficiaire est tantôt le salarié démissionnaire mis en pré-retraite, qui est déterminé et figure au contrat, tantôt le salarié recruté, qui est lui, un bénéficiaire futur et inconnu* » (20).

(19) Ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 (J.O. du 2 avril 1982) et décret d'application n° 82-579 du 5 juillet 1982 (J.O. du 5 et 6 juillet 1982).

(20) G. Lyon-Caen : « Le droit et l'emploi », D.S. 1982, chr. p. 133. « Il serait sans doute plus exact de parler de contrats au bénéfice d'autrui ».

Les Pouvoirs Publics ont opté pour une technique conventionnelle reposant sur le volontariat des entreprises ou des collectivités locales d'une part, et des salariés d'autre part. Les textes, en effet, ne comportent aucune obligation de conclure ces contrats : le choix même du terme « contrat » ainsi que l'utilisation des formes conventionnelles sont significatifs de la volonté de susciter le « libre ralliement » des uns et des autres. Liberté formelle : en fait, les uns et les autres sont poussés par leurs propres intérêts. Les employeurs visent à accroître leurs profits : ce qui est la finalité même de notre système économique, mais ne coïncide pas forcément avec les objectifs des ordonnances, ou peut ne coïncider que momentanément et pour certaines dispositions seulement. Le « libéralisme » des ordonnances, l'imprécision de certaines de leurs mesures leur offre des possibilités d'utilisation, voire de retournement. Ces risques ne peuvent être conjurés que par la vigilance et l'action des salariés : leur intérêt — développer l'emploi — constituant la raison d'être des ordonnances. Cette nécessité s'impose évidemment dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur nationalisé et celui des collectivités locales.

1) *Dans les secteurs privé et nationalisé* : ces risques sont plus ou moins grands. Ils sont dans la logique même du secteur privé. Ils peuvent également se retrouver dans le secteur nationalisé, dans la mesure où la gestion de ce dernier s'aligne sur la gestion patronale. Ils devraient en être écartés dans la mesure où le secteur nationalisé pratiquera, conformément aux vœux du gouvernement, une stratégie de relance de l'emploi.

● *Le premier risque est que le chef d'entreprise ne retienne que les dispositions conformes à ses intérêts*. Il serait en effet simpliste de poser la question : « l'entreprise a-t-elle avantage ou non à signer un contrat de solidarité ? ». La réponse diffère si l'on considère les diverses mesures.

a) *Mesures relatives à la réduction du temps de travail* : la réponse du chef d'entreprise risque ici d'être négative. Trouvera-t-il intérêt à appliquer cette mesure, c'est-à-dire y trouvera-t-il une source d'accroissement de son profit ?

Une étude du Ministère du Travail (20 bis) a calculé l'incidence des contrats de solidarité sur la réduction des coûts salariaux des entreprises : car leur effet consiste, en fait, en une réduction pendant deux ans des coûts salariaux liés aux embauches résultant de la réduction de la durée du travail. Leur incidence ne jouant que sur deux ans, l'influence de cette réduction sera très faible.

L'incidence en est cependant très différente selon les caractéristiques des entreprises, les contrats bénéficiant surtout aux entreprises en forte croissance.

A moyen terme, sur la période 1982-86, l'incidence des contrats est faible par rapport à la compensation salariale.

A court terme, par contre, pour la période 1982-83, l'incidence des contrats de solidarité apparaît plus conséquente. Elle n'atteint cependant pas des chiffres propres à inciter le chef d'entreprise à réduire rapidement la durée du travail. De plus, cette inci-

dence apparaît faible au regard de l'augmentation brute des coûts résultant de la baisse de la durée du travail.

Par rapport à l'augmentation des coûts engendrés en 1982-83 par une réduction plus rapide de la durée du travail, l'aide apportée par les contrats de solidarité représente en moyenne moins de 30 % du coût salarial.

Les contrats de solidarité-durée du travail ne peuvent donc à eux seuls constituer une incitation suffisante pour les chefs d'entreprise du secteur privé.

Dans quels cas accepteraient-ils cependant de les signer et d'aller plus loin que la loi ne l'exige dans la réduction de la durée du travail ? D'abord dans le cas où les organisations syndicales sont assez puissantes pour exercer une pression déterminante : il s'agira en général de grandes entreprises. Mais il n'en sera sans doute pas ainsi pour les petites et moyennes entreprises. Un juriste de droit public (21) pose la question : « *La simple justice sociale trouve-t-elle son compte dans un système qui donne pour contrepartie à l'embauche de nouveaux salariés, une discrimination à l'avantage de salariés déjà a priori mieux pourvus, ou du moins, appartenant à des entreprises sûres de leur avenir ?* » S'il est exact que certaines entreprises sont « sûres de leur avenir », on peut, par contre, se demander s'il existe des salariés sûrs de leur emploi. Mais il est certain que le « libéralisme » des ordonnances pénalise encore les salariés dépourvus de moyens de pression : que ce soit en raison de la petite taille de l'entreprise, ou de la politique antisindical des directions.

b) *Mesures relatives à la pré-retraite* : la réponse du chef d'entreprise a plus de chance ici d'être positive. Il y trouvera plus souvent des avantages à signer un contrat de solidarité, et notamment celui de pouvoir mener une politique du personnel conforme à ses intérêts.

— *Les textes ne prévoient pas, en effet, que l'embauche rendue possible par les départs anticipés devrait nécessairement se faire sur les emplois libérés.*

Les textes ne prévoient qu'un remplacement nombre par nombre et non pas poste par poste, ou sexe par sexe, comme l'avait demandé le ministre de la Condition Féminine. Les chefs d'entreprise peuvent ainsi en profiter pour modifier l'équilibre des catégories professionnelles, au détriment, bien entendu, des catégories les plus qualifiées, c'est-à-dire les plus coûteuses. Ils peuvent également en profiter pour modifier la répartition des effectifs entre leurs établissements. Car, là encore, les textes n'exigent l'équilibre entre les départs et les recrutements qu'au niveau de l'entreprise seulement. Ils n'impliquent pas d'équilibre au niveau de chaque établissement : ce qui offre toute possibilité pour les chefs d'entreprise de poursuivre le démantèlement industriel de certaines régions au profit de régions au niveau de salaires plus bas. Ils pourront ainsi utiliser les contrats de solidarité comme une prime de « restructuration » leur permettant notamment de se dégager de la région

(18) Les entreprises en difficulté sont celles qui ne peuvent souscrire les engagements d'emploi et d'investissement, accordant 10 ou 12 % de prise en charge. Les entreprises en liquidation de biens sont naturellement exclues.

(20 bis) « Evaluation du coût de la réduction de la durée du travail pour les entreprises et impact des contrats de solidarité », 9 février 1982.

(21) Y. Gaudemet : « Les contrats de solidarité », Droit Social avril 1982, p. 335 et suiv.

parisienne. De même qu'ils pourront remplacer un travailleur âgé d'un haut niveau de qualification par un débutant moins qualifié mais encore plus mal rémunéré.

Toutes ces récupérations de mesures d'apparence favorable à l'emploi se traduiraient par une diminution de la masse salariale, donc de la consommation et, finalement, de l'emploi futur.

Ces critiques ont été apportées par la doctrine et aussi par la C.G.T. qui demande, pour éviter ces risques, que les contrats de solidarité précisent bien la nature des emplois à pourvoir. Les Pouvoirs Publics n'ont tenu aucun compte de ces recommandations. Au contraire, la dernière circulaire relative aux contrats de solidarité (22) a bien soin de préciser à nouveau que « l'embauche ne se fait pas obligatoirement sur le même poste ».

On peut dès lors s'interroger sur la portée réelle de cette mesure : aboutira-t-elle vraiment à lutter contre le chômage, ainsi qu'elle le prétend, ou permettra-t-elle aux employeurs de « restructurer » leurs entreprises ? L'imprécision des textes fait qu'il n'existe pas de réponse pré-établie. La réponse dépendra finalement du rapport des forces dans l'entreprise.

— D'autre part, le contrat de solidarité institue un droit dérogatoire au droit commun de la démission et du départ à la retraite : certains salariés y accèdent à la condition d'une part de le souhaiter, d'autre part d'appartenir à une entreprise qui a signé un contrat de solidarité. « On est ainsi en présence d'un régime forcément discriminatoire... entre salariés, lesquels ne peuvent de toutes façons accéder au régime dérogatoire plus favorable, que par le canal d'un contrat de solidarité, qu'il appartient au seul employeur de conclure ou de ne pas conclure... Les salariés... dans des situations d'emploi identiques, sont traités différemment par le droit... uniquement parce que leur employeur a signé ou n'a pas signé un contrat de solidarité » (23).

Il est vrai que l'ordonnance du 1^{er} mars 1982 relative aux contrats de solidarité des industries du textile et de l'habillement a atténué cette discrimination, puisque rien n'interdit aux entreprises en difficulté de signer des contrats de solidarité relatifs à la pré-retraite. Ainsi, l'égalité juridique des travailleurs n'est plus remise en cause par la situation financière de l'entreprise.

Il est vrai aussi que la conclusion des contrats de solidarité n'appartient pas « au seul employeur ». Les ordonnances précisent que ces contrats doivent être le fruit d'une véritable concertation au sein de l'entreprise : c'est un de leurs aspects positifs. Les organisations syndicales ont là un nouveau et important champ d'action.

D'ailleurs, la C.G.T. a fréquemment été à l'origine de la conclusion de contrats de solidarité : à l'usine Hispano de Bois-Colombes, par exemple, la C.G.T. a organisé des actions afin d'exiger cette signature.

● Le second risque découle du contrôle de la réalisation des engagements pris par les chefs d'entreprise : ce contrôle est-il suffisant ?

Il est très important, en effet, que soient respectées les procédures, délais et priorités prévus

par les textes, notamment l'embauche de jeunes chômeurs de moins de 26 ans, de chômeurs en fin de droit, de mères célibataires. Le non-respect de ces choix prioritaires peut se traduire par une série de conséquences graves.

Le contrat prévoit obligatoirement des rendez-vous réguliers entre les signataires. Ces rencontres doivent permettre à l'administration de contrôler le niveau global des effectifs et, en cas de mesure relative à la réduction du temps de travail, la durée moyenne du travail pratiquée dans l'entreprise, l'établissement ou la partie d'établissement concernée.

Ces rendez-vous doivent, en principe, avoir lieu au moins tous les trois mois, entre les signataires du contrat, c'est-à-dire entre l'entreprise et l'Etat. La périodicité peut cependant être portée à six mois pour les entreprises assujetties à l'obligation de fournir chaque mois à la direction départementale du travail et de l'emploi, un relevé des contrats de travail conclus ou résiliés au cours du mois précédent.

De plus, le comité d'entreprise ou, en son absence, les délégués du personnel, doivent être périodiquement informés de l'état de réalisation du contrat.

Quelles sont les modalités de ce contrôle ?

a) En ce qui concerne les mesures relatives à la réduction du temps de travail :

— Contrôle des effectifs : les exonérations des cotisations patronales ne sont accordées que dans la mesure où les embauches consécutives à la réduction du temps de travail se traduisent par un accroissement de l'effectif global de l'entreprise.

L'employeur doit préciser, dans la demande de prise en charge, que l'embauche résulte d'un contrat de solidarité : à cette occasion, le directeur départemental du travail et de l'emploi peut faire procéder à tout contrôle qu'il juge nécessaire.

Par ailleurs, l'état des effectifs doit être examiné lors des rendez-vous périodiques.

L'accroissement des effectifs doit être maintenu pendant toute la durée d'application des exonérations, soit pendant deux années à compter de la dernière embauche ayant donné lieu à l'aide de l'Etat.

Dans l'application de ces mesures, l'administration laisse une large marge de manœuvre à l'employeur : pendant trois mois, en effet, l'effectif de l'entreprise peut être inférieur à l'effectif de référence augmenté du nombre d'embauches ayant donné lieu à prise en charge. Ainsi, si elle constate que l'effectif est insuffisant depuis deux mois, l'employeur aura encore un mois de sursis pour tenir son engagement. Il faut que la mauvaise foi de l'employeur soit établie pour qu'il puisse avoir à payer les majorations de retard. Si, en revanche, l'employeur régularise la situation, la convention peut reprendre normalement effet, bien que l'employeur ait failli à son engagement pendant une période correspondant à plus d'un dixième de la durée du contrat (trois mois sur vingt quatre).

— Contrôle de la durée du travail : le contrat peut également être suspendu et les exonérations supprimées s'il est constaté que la durée hebdo-

madaire du travail n'a pas été abaissée dans les conditions prévues.

Tels sont les contrôles théoriquement prévus, mais ils risquent de rester théoriques, et en tout cas inefficaces dans la mesure où ils incombent, en fait, à l'inspecteur du travail, déjà surchargé. Un juriste suggère (24) « la création d'un corps de contrôle qui devrait, au nom de l'Etat, s'assurer de l'exécution de ses obligations par le contractant, corps composé d'agents publics ou des comités d'entreprise ».

C'est à cette condition seulement que pourrait se montrer efficace la clause pénale prévoyant, en cas de manquement aux obligations d'embauche, le reversement par l'entreprise des aides ou avantages indûment perçus. Encore s'agit-il là d'une pure et simple restitution, et non d'une pénalisation. Seules des sanctions pénales assureraient l'efficacité du contrôle et joueraient un rôle dissuasif. Là encore, le « libéralisme » des ordonnances amène à se poser des questions sur la réelle détermination des Pouvoirs Publics.

b) Pour les mesures relatives à la pré-retraite, des constatations identiques peuvent être faites en ce qui concerne le contrôle du remplacement des bénéficiaires ou du maintien des effectifs de l'entreprise.

— Contrôle du remplacement des bénéficiaires : lorsque l'employeur procède au remplacement du salarié bénéficiaire de la pré-retraite, il doit remplir un document contenant certains renseignements sur le salarié embauché. Il dispose en fait d'un délai de deux mois à partir du départ du salarié démissionnaire pour faire parvenir un exemplaire de ce document au directeur départemental du travail et de l'emploi. C'est seulement alors que celui-ci adresse une lettre à l'employeur, pour lui rappeler ses engagements et ses obligations envers le Trésor Public. Le chef d'entreprise dispose alors d'un nouveau délai d'un mois pour régulariser sa situation.

La clause du contrat de solidarité qui stipule qu'en cas de départ non compensé dans un délai de trois mois, le montant des aides accordées par l'Etat au bénéficiaire de la pré-retraite sera pris en charge par l'entreprise, devra, en principe, faire l'objet d'une application stricte, pour stricte qu'elle soit, cette application est-elle suffisamment dissuasive ? On peut se poser la question. En effet, le commissaire de la République ou le directeur départemental du travail et de l'emploi ne peut que suspendre l'exécution du contrat et émettre un titre de reversement. Cette suspension respecte évidemment les droits des salariés qui n'ont aucune part de responsabilité : ils continueront à bénéficier du revenu de remplacement qu'ils ont commencé à percevoir. Quant au responsable, le chef d'entreprise, il se voit seulement retirer la possibilité de réadhérer au contrat lorsque son application a été suspendue.

Le titre de reversement se borne à réclamer à l'entreprise le remboursement de la somme indûment versée par l'Etat. La somme due est calculée forfaitairement sur la base de 35% du salaire de référence en cas de pré-retraite démission et de 20% en cas de pré-retraite progressive.

Si l'entreprise régularise la situation avant l'expiration des trois mois à compter de la suspension,

l'employeur ne peut évidemment prétendre récupérer la somme qu'il devait effectivement et qu'il a donc versée, mais la convention peut reprendre effet.

Le moins que l'on puisse dire est que l'Etat ne se montre pas vindicatif envers un partenaire défaillant.

— Contrôle du maintien des effectifs : s'il est démontré que depuis plus de trois mois, l'effectif est inférieur à l'effectif de référence, l'autorité administrative signataire notifie à l'employeur la suspension du contrat. Dans ce cas encore, le chef d'entreprise dispose d'un délai supplémentaire d'un mois pour régulariser la situation et bénéficier de la convention.

Si le niveau des effectifs n'a pas été rétabli à l'expiration d'un délai de trois mois, l'employeur qui ne peut justifier d'une raison valable, devra prendre en charge le montant de l'aide de l'Etat jusqu'à ce que les intéressés atteignent l'âge de 60 ans.

Dans ce cas également, les contrôles prévus risquent de rester lettre morte, faute de personnel pour les exercer.

De même, hors la clause pénale citée plus haut, aucune sanction pénale n'est prévue pour le cas d'observation des engagements pris par les entreprises.

Faut-il voir dans cette indulgence le désir de se concilier les faveurs des défenseurs de l'économie libérale ? Il serait bien illusoire. Cette indulgence est interprétée comme un signe de faiblesse qui en appelle d'autres. Certains auteurs ne trouvent-ils pas encore trop lourde cette clause pénale déjà si légère ? « On voit mal l'Etat ajouter encore, au nom de l'emploi, aux charges d'une entreprise qui ne peut embaucher et rencontre déjà bien des difficultés à maintenir l'emploi... ». A les entendre, la recherche de la compétitivité commerciale devrait avoir priorité sur tout, y compris sur le respect des contrats. Le libéralisme intégriste aboutirait ainsi au laxisme juridique.

Cette tendance ne peut être contrecarrée sans l'action rigoureuse des syndicats. Eux seuls, implantés dans les entreprises, sont en mesure de déceler immédiatement les manquements des employeurs. L'efficacité de leur contrôle dépendra évidemment de leur vigilance, mais aussi de l'esprit de coopération des comités locaux et des agences pour l'emploi. Elle devrait être renforcée par la mise en application des nouveaux droits des travailleurs.

2) Dans le domaine des collectivités locales, les deux parties aux contrats — l'Etat et les élus locaux — représentent ouvertement des conceptions politiques qui peuvent être identiques ou opposées. Le fond politique qui sous-tendait le problème des contrats de solidarité dans le secteur privé fait surface. Aussi, la première question que l'on peut se poser est-elle d'ordre politique plutôt que juridique : les collectivités locales vont-elles toutes accepter de jouer le jeu ?

La séance du Conseil de Paris du lundi 24 mai, et les vifs échanges qui s'y échangent entre la majorité (R.P.R. et U.D.F.) et l'opposition (P.C. et P.S.) fournissent une première réponse. Dès l'entrée de la séance, Mme Christiane Schwartzbard,

(22) Circulaire du 8 juin 1982 relative aux contrats de solidarité conclus entre l'Etat et les entreprises (J.O. 12 et 13-7-82).

(23) Y. Gaudemet, op. cit.

(24) G. Lyon-Caen, op. cit.

conseillère communiste, dénonça la « mauvaise volonté » que met M. J. Chirac à appliquer les recommandations gouvernementales à propos des contrats de solidarité. « *Je reste dubitatif* », répondit celui-ci, « *sur la question de savoir si ces mesures sont bien appropriées au but poursuivi. Permettre à un technicien qualifié de quitter le service à 52 ans, n'est-ce pas là, selon toute probabilité, remettre un nouveau demandeur d'emploi sur le marché, ou pire encore, l'inciter au « travail au noir », cette plaie des sociétés bureaucratiques...* »

Louable souci d'efficacité communale, mais alors pourquoi ne pas permettre à de jeunes embauchés d'acquiescer cette qualification ? Par ailleurs, est-il plus sûr remède contre le « travail au noir » que des indemnités suffisantes. L'attitude « dubitative » de M. Chirac a, en fait, valeur de réponse négative.

L'analyse des statistiques permet de constater que cette réponse est celle de la plupart des élus de l'opposition.

La seconde question concernait le risque de discrimination entre agents de la Fonction Publique que soulevait la signature de contrats de solidarité par les collectivités locales. L'article 12 de l'ordonnance du 31 janvier 1982, permettant une cessation anticipée de fonctions aux seuls agents des communes signataires de contrats de solidarité, n'était guère compatible, en effet, avec les principes du droit de la Fonction Publique, et notamment celui de l'égalité des fonctionnaires dans le déroulement de leur carrière. L'ordonnance du 31 mars 1982, en étendant cet avantage à tous les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif a apporté une réponse et une solution à cette question.

Formellement, cette ordonnance n'a pas été prise dans le cadre des contrats de solidarité, mais, comme ceux-ci, elle ne prévoit l'application de ses mesures que pour une période limitée, jusqu'au 31 décembre 1983.

Si le risque de discrimination entre les agents de l'Etat a été aboli par ce texte, il subsiste, en revanche, un manque d'harmonisation entre les différentes mesures.

— Tout d'abord, l'ordonnance du 31 mars 1982 reprend la formule d'aide à la cessation progressive d'activité, alors que celle du 30 janvier 1982, concernant les contrats de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales ne l'avait pas prévue. Il est vrai qu'entre les mains des dirigeants de certaines collectivités locales, cette possibilité pourrait devenir un moyen de pression en faveur du travail à temps partiel.

— Ensuite, en ce qui concerne la formule d'aide à la cessation anticipée d'activité, les ordonnances du 30 janvier et du 31 mars font toutes deux une distinction selon que les bénéficiaires sont ou non titulaires, mais assortissent cette aide de conditions différentes.

Pour les fonctionnaires titulaires, l'art. 6 du titre III impose une condition un peu plus sévère que celle prévue pour les agents des collectivités locales avant signé un contrat de solidarité. Les premiers doivent compter 37 ans et demi de services dans la Fonction Publique pouvant être pris en compte

pour la constitution de droits à pension (25) ; alors que les agents des collectivités locales doivent réunir 37 annuités et demi de services salariés effectifs, dont 25 seulement au profit des collectivités locales.

En revanche, l'ordonnance du 31 mars 82 prévoit que les services faits avant 18 ans pourront être décomptés. De plus, les bonifications prévues par l'art. 12 du Code des pensions civiles et militaires entrent en compte dans le calcul des années de services accomplis par les fonctionnaires.

En ce qui concerne les agents non-titulaires et les vacataires, les deux ordonnances des 30 janvier et 31 mars, imposent la même condition : réunir 37 annuités et demi de services salariés effectifs, dont 10 au profit de l'Etat, des collectivités locales ou de leurs établissements publics.

Le montant du revenu de remplacement prévu par l'ordonnance du 30 janvier est égal à 70 % des émoluments de base pour tous les agents des collectivités locales. C'est celui qui est prévu par l'ordonnance du 31 mars pour les agents non-titulaires, tandis que pour les titulaires, il atteint 75 % du traitement indiciaire afférent à l'emploi, le grade, la classe et l'échelon qu'ils détiennent. Ce traitement moins avantageux des agents non-titulaires de la Fonction Publique n'est qu'une séquelle du passé en cours de correction : le Conseil des Ministres du 1^{er} septembre 1982 a en effet adopté un projet de loi relatif à la titularisation des agents non-titulaires de l'Etat, élaboré par le ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives.

Pour être jugées à leur juste valeur, ces mesures doivent être replacées dans leur contexte historique. Les travaux préparatoires du VIII^e plan ne prévoient-ils pas naguère de repousser bien au-delà de 60 ans le droit à pension des fonctionnaires. Tel rapport envisageait même d'exiger 40, voire 42 ans d'activité pour ouvrir droit à pension, tandis que le montant de ces pensions était sérieusement mis en cause.

Rompant carrément avec une telle perspective, le nouveau ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives a engagé une amélioration très sensible des droits à pension. Et si pour l'instant ces mesures sont prévues pour la durée des contrats de solidarité, jusqu'au 31 décembre 1983, il est envisagé une prolongation par voie législative.

Importantes par leurs conséquences directes sur les fonctionnaires, ces mesures le sont tout autant pour le rôle d'entraînement qu'elles peuvent jouer auprès des salariés des autres secteurs.

Rôle d'autant plus nécessaire que l'application des contrats de solidarité soulève au moins autant de problèmes que leur interprétation.

B. — APPLICATION ET RESULTATS DES CONTRATS DE SOLIDARITE : LEUR INCIDENCE SUR L'EMPLOI

Les premiers bilans des contrats de solidarité témoignent de l'ampleur des besoins en emplois et de l'importance des résistances patronales. Les Pouvoirs Publics espéraient en effet dégager et créer 100.000 emplois fin 1982 à la fois par des

(25) En application de l'article L. 5 du Code des Pensions civiles et militaires de retraite.

diminutions d'horaires et des départs en pré-retraite. Or, à la fin du mois d'août 1982, le nombre potentiel total des bénéficiaires atteignait déjà 143.267 personnes, ce qui constitue un succès indéniable. Mais seule, la formule pré-retraite a connu une réelle réussite, alors que les contrats de solidarité liés aux réductions d'horaires sont encore exceptionnels : pratiquement cantonnés aux grandes entreprises nationales et aux collectivités locales où les contrats déjà signés ou en cours de négociation portent sur les deux formules.

1) Statistiques générales :

Le Ministère du Travail, par l'intermédiaire de son service des Etudes et de la Statistique, fait le point, à chaque fin de mois, sur les contrats de solidarité.

Ainsi, fin août 1982, 10.304 contrats ont déjà été signés : l'ensemble de ces contrats concernent des

entreprises de toutes tailles et des collectivités locales employant au total 2.177.258 salariés. Les chiffres démontrent en outre une accélération constante des conclusions de contrats (à l'exception évidemment du « temps mort » du mois d'août : 1.528) ; 1.814 contrats en mai, 2.355 en juin, 2.760 en juillet.

Toutefois, ce succès est loin d'être uniforme. Une statistique de fin juin 1982 concernant les entreprises du secteur de la métallurgie, montre une contribution plus grande du secteur public. Plus de la moitié des emplois créés proviennent d'entreprises nationalisées, alors que le nombre de leurs salariés est trois fois plus faible que dans les entreprises privées.

L'examen du tableau ci-dessous (fin août 1982) permet de faire un certain nombre de constatations :

	Données du mois d'août			Cumul au 1 ^{er} août			Cumul au 1 ^{er} septembre		
	C.L.	ENT	Total	C.L.	ENT	Total	C.L.	ENT	Total
Nombre de contrats signés	62	1 466	1 528	219	8 557	8 776	281	10 023	10 304
Concernant la durée du travail	42	45	87	188	206	394	230	251	481
Concernant la pré-retraite démission	45	1 544	1 589	107	8 322	8 429	152	9 866	10 018
Concernant la pré-retraite progressive	—	97	97	—	415	415	—	512	512
Effectifs totaux des entreprises	17 240	393 414	410 654	87 945	1 678 659	1 766 604	105 185	2 072 075	2 177 258
Effectif concerné par la réduction de la durée du travail	10 526	20 013	30 539	81 221	43 495	124 716	91 747	63 508	155 255
Nombre d'embauches prévues	908	1 269	2 177	5 419	2 924	8 343	6 327	4 193	10 520
Effectif potentiel pré-retraite démission	338	16 474	16 812	964	125 491	126 455	1 302	141 965	143 267
Effectif potentiel pré-retraite progressive	—	814	814	—	2 761	2 761	—	3 575	3 575
Nombre de dossiers en instance	105	3 336	3 441	102	3 346	3 448	105	3 336	3 441

C.L. : données concernant des contrats signés par des collectivités locales.

ENT : données concernant des contrats signés par des entreprises.

Résultats ne comprenant pas le département du Var.

Première constatation : 4,7 % des contrats seulement comportent une clause relative à la réduction du travail : ils ne prévoient l'embauche que de 10.520 personnes.

En revanche, plus de 97 % des contrats concernent la pré-retraite démission et touchent un nombre potentiel de bénéficiaires de 143.267 personnes.

C'est ainsi un total de 147.000 personnes qui figure parmi les bénéficiaires potentiels d'une pré-retraite progressive ou d'une pré-retraite démission.

Seconde constatation : si l'on observe les deux colonnes concernant, d'une part, les contrats signés par les entreprises et, d'autre part, ceux qui ont été signés par les collectivités locales, on s'aperçoit que les proportions sont tout à fait différentes.

En ce qui concerne les collectivités locales :

— 82 % des contrats comportent une clause relative à la durée du travail ;

— 54 % concernent la pré-retraite démission (26).

Pour les entreprises du secteur privé ou nationalisé, au contraire :

(26) Le total est naturellement supérieur à 100 %, les différentes clauses pouvant se cumuler.

— 2,5 % seulement des contrats comportent une clause relative à la réduction de la durée du travail,

alors que :

- 98,6 % concernent la pré-retraite démission
- et 5,1 % la pré-retraite progressive.

Pourquoi une telle opposition ? Dans les deux cas, la signature et les options retenues dépendent théoriquement de décisions librement consenties à la fois par les employeurs et les salariés intéressés.

Mais de telles décisions sont-elles jamais librement consenties ? Ne sont-elles pas plutôt l'aboutissement d'un rapport de forces ; forces qui peuvent s'exercer dans le même sens pour certaines mesures mais aussi s'opposer pour d'autres. C'est ce que semble démontrer une rapide analyse théorique.

2) Analyse théorique de ces statistiques :

a) Pour les entreprises du secteur privé ou nationalisé, 251 contrats signés à la fin du mois d'août contiennent une clause relative à la diminution de la durée du travail sur un total de 10.023 contrats signés par ces entreprises, c'est-à-dire un contrat sur 40.

A l'évidence, ce dispositif original, et réellement créateur d'emplois, n'a pas attiré la faveur des entrepreneurs. Leur réticence est évidemment de nature financière : cette formule leur semble trop coûteuse. Elle implique non seulement d'embaucher, mais aussi de régler le problème de la compensation salariale.

L'étude du Ministère du Travail précédemment citée, a calculé, à partir des informations des entreprises, que pour compenser la hausse des coûts consécutive à la réduction du temps de travail, la compensation salariale devrait atteindre 40 % du salaire. Or, l'exonération équivaut à 21 % puis 16 % (y compris les charges sociales). Les chefs d'entreprises sont encore plus exigeants : d'après eux, pour avoir un caractère vraiment incitatif, les avantages devraient être au moins trois fois supérieurs, de façon à prendre en charge au moins la moitié du salaire brut des nouveaux embauchés.

C'est sans doute la raison pour laquelle M. Mauroy, en présentant le deuxième volet de son plan, a annoncé que de nouvelles mesures fiscales seraient prises pour inciter les entreprises à recourir davantage aux contrats de solidarité - réduction du temps de travail. Il a déclaré à nouveau au Club de la Presse d'Europe 1, le 5 septembre dernier, que ce type de contrat va être rendu plus attractif... Le Premier Ministre a choisi la solution apparemment la plus simple : gagner l'adhésion des entrepreneurs privés par l'octroi de nouvelles subventions. C'est vraisemblablement pour susciter cette adhésion que la circulaire du 8 juin 1982 a prévu que, lorsque la mesure de réduction de la durée du travail envisagée nécessite une nouvelle organisation du travail, il est possible d'obtenir un concours de l'A.N.A.C.T. (Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail). L'entreprise doit, pour cela, s'adresser à la délégation à l'emploi qui centralise les demandes et examine avec l'A.N.A.C.T. celles auxquelles il peut être donné satisfaction, compte tenu des crédits disponibles.

Si elles sont favorables à la signature des contrats, ces facilités risquent de nuire à la solidarité. Les pactes pour l'emploi étaient rapidement deve-

nus des pactes pour l'employeur : c'était dans la logique de l'ancien gouvernement. Il n'est pas dans la logique du nouveau que les contrats de solidarité deviennent des contrats de solidarité avec les chefs d'entreprises. Cette appréhension n'est pas sans fondement : déjà, aucune disposition de l'ordonnance ne mentionne que les contrats de solidarité devraient maintenir les rémunérations tout en abaissant la durée du travail. D'autre part, le calcul purement mathématique de la compensation salariale est déjà étonnamment généreux envers les chefs d'entreprises en ne prenant pas en compte les bénéfices de productivité réalisés par la réduction de la durée du travail.

De plus, si cette formule suppose de repenser l'organisation du travail et l'utilisation des machines, de telles modifications sont productives à terme : l'entrepreneur aurait dû y procéder tôt ou tard. L'Etat l'incite à y procéder un peu plus tôt en assumant une partie des dépenses.

Cette constatation amène à se poser une question : pourquoi, malgré ces avantages, les employeurs du secteur privé comme les dirigeants de certaines entreprises nationales semblent-ils refuser le jeu ? La réponse ne peut être que politique : leur réticence devant cette mesure traduit leur opposition globale aux options économiques et sociales du nouveau gouvernement. Désireux d'en freiner l'application, ils s'en tiennent à une stratégie strictement « légaliste » : s'inclinant devant la réduction de la durée légale du travail, mais veillant à ne rien faire qui puisse l'anticiper. Souvent même pratiquent-ils une stratégie conservatrice : conservant le plus longtemps possible l'ancien horaire dans les faits, en utilisant le contingent d'heures supplémentaires...

Face à cette attitude, M. Jean Le Garrec, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, estime qu'il faut s'orienter, pour 1983, vers des contrats de solidarité plus liés à une réduction du temps de travail, intégrant « la productivité et l'évolution de la masse salariale » (27). L'intention paraît excellente. Encore faut-il que son application ne soit pas l'occasion de nouveaux avantages, profitables aux chefs d'entreprises, mais pesants pour le budget, c'est-à-dire en définitive pour la consommation et l'emploi.

— La seconde mesure, relative au départ en pré-retraite progressive, n'a guère suscité plus d'intérêt : à la fin août, 512 contrats seulement concernaient cette modalité. Ce manque d'intérêt peut être expliqué par plusieurs raisons ; les unes tenant au comportement des chefs d'entreprises, les autres au choix des salariés et à l'hostilité des syndicats envers le travail à temps partiel.

— Les chefs d'entreprises voient dans cette mesure un risque de désorganisation de leurs entreprises. Selon certains observateurs, la crainte la plus généralement exprimée est celle de voir confiée au salarié lui-même la décision de transformer son poste de travail à temps plein en poste à mi-temps, alors que cette décision leur semble devoir relever du chef d'entreprise. Ils y voient donc une atteinte à leurs prérogatives au sein de l'entreprise.

Une autre critique a été apportée à cette mesure par les entrepreneurs : ils regrettent le manque de souplesse de la notion de mi-temps, et auraient préféré que soit retenue celle de temps partiel. On ne peut leur reprocher le manque de suite dans

les idées. Depuis longtemps déjà, ils essaient de généraliser le travail à temps partiel : ils pourraient utiliser le système institué par les contrats de solidarité pour diminuer la rémunération de leurs salariés, laissant à la collectivité le soin de la compléter, sans aucune incidence sur l'emploi (28).

Contrairement à cette critique patronale, la souplesse n'est pas du tout absente de la mesure. Ainsi, de nombreuses formules sont possibles à l'intérieur du mois : le mi-temps pouvant être effectué quelques heures par jour, quelques jours par semaine ou une semaine sur deux.

Cette souplesse est si réelle que, si l'on observe les statistiques du Ministère du Travail, on peut constater que les chefs d'entreprises qui ont opté pour cette solution sont justement ceux qui ont besoin de recourir au temps partiel pour faire face aux périodes d'intense activité. C'est là aussi, en toute logique, où la signature des contrats de solidarité s'est heurtée à la résistance des représentants des salariés, ceux-ci redoutant que cette mesure soit utilisée pour augmenter la proportion d'emplois à temps partiel.

— Quant au choix des salariés, plusieurs raisons expliquent leur peu d'intérêt pour cette mesure qui offre l'avantage de leur reconnaître une certaine liberté dans la détermination du moment de leur retraite et des modalités de celle-ci.

Première raison : elle apparaît avec évidence si l'on compare les montants des revenus assurés par la pré-retraite progressive et la pré-retraite totale.

En termes de salaire net, le salarié âgé, en pré-retraite progressive, perçoit à peine 5 % de plus que pour la pré-retraite totale. Un demi-travail pour un vingtième de salaire : ces chiffres se passent de commentaires...

La seconde raison, soulevée par certains auteurs, se fonde sur le fait que les seules personnes qui pourraient être intéressées par un départ progressif seraient les cadres. Or, le travail des cadres ne serait pas susceptible d'être divisé en mi-temps.

Cette raison n'est guère évidente : on ne voit pas très bien pourquoi seul le travail des cadres serait concerné ni pourquoi il ne saurait être divisé...

Enfin, la légitime hostilité des syndicats envers le travail à temps partiel, qui introduit une discrimination entre les travailleurs, n'est guère de nature à les rendre favorables à la pré-retraite progressive. D'autant que celle-ci comporte le risque d'une nouvelle discrimination au sein même des travailleurs à temps partiel : entre ceux qui sont rémunérés en fonction de leur temps de travail effectif, et les salariés âgés qui peuvent compléter cette rémunération par un revenu de remplacement.

Toutes ces réactions risquent de compromettre sérieusement l'application de cette mesure de pré-retraite progressive, tout au moins sous sa forme actuelle.

— Quant à la troisième mesure, celle du départ en pré-retraite démission, son succès est beaucoup plus grand : fin août 1982, 98,6 % des contrats de

solidarité signés concernaient la pré-retraite démission. Ce nombre élevé s'explique par le fait que cette formule répond incontestablement aux aspirations des travailleurs (29). Par ailleurs, elle ne rencontre pas une aussi forte résistance de la part des chefs d'entreprises. Elle n'exige pas, en effet, une étude longue et minutieuse.

Elle oblige néanmoins les employeurs à maintenir leurs effectifs, puisque chaque départ en pré-retraite rend obligatoire l'embauche d'un jeune. C'est pourquoi ils lui préfèrent souvent les contrats de pré-retraite hors contrat de solidarité, qui bénéficient des fonds publics de l'allocation spéciale du F.N.E. Ce système ne leur impose pas d'embaucher pour compenser les départs en pré-retraite. Ce sont alors des licenciements déguisés : Michelin entend ainsi supprimer 3.000 emplois, le groupe S.K.F. 190, et ces cas ne sont pas isolés.

Pendant, pour les chefs d'entreprises qui n'envisagent pas de licenciements dans l'immédiat, la mesure d'aide au départ en pré-retraite démission présente un triple avantage :

— Elle leur permet de rajeunir leurs effectifs sans avoir recours à la procédure des licenciements et sans que cela constitue un coût supplémentaire : en effet, ils n'ont pas à participer financièrement au versement d'un revenu garanti aux travailleurs âgés, alors qu'ils supportaient 12 % de la charge en cas d'allocations spéciales licenciement. De plus, ils peuvent faire l'économie de la prime d'ancienneté car les contrats de solidarité ne les obligent pas à la verser aux pré-retraités. Seuls les travailleurs de deux grandes entreprises — Renault et Dassault — ont pu conserver cet avantage acquis grâce à une forte pression syndicale.

— Elle leur permet aussi, dans la mesure où il n'y a pas remplacement des travailleurs âgés que nombre pour nombre et non pas poste pour poste, de modifier les équilibres entre les catégories professionnelles et les établissements : au détriment bien entendu des catégories qualifiées et des établissements fortement syndicalisés.

Un exemple de ces tentatives de récupération est fourni par le contrat de solidarité signé par l'entreprise Hispano-Suiza de Bois-Colombes. Ce contrat concerne 450 travailleurs de 55 ans, chaque départ étant accompagné par une embauche dans un délai maximum de trois mois. Ce contrat est un indéni succès pour les travailleurs, mais la direction tente de profiter de la situation pour transférer à l'usine du Havre le secteur du siège éjectable qui représente 15 % de la charge de travail à Bois-Colombes. Or, en quinze ans, cette usine a déjà perdu 2.000 emplois, et ce n'est que grâce à la lutte des salariés que le projet de sa fermeture, envisagé en 1979, a été abandonné.

L'apparent accord des travailleurs et de la direction en faveur du contrat masque ainsi une profonde opposition. Pour le syndicat C.G.T., en effet, le contrat de solidarité devrait permettre le développement de cette entreprise de pointe et contribuer ainsi au succès de la politique de changement. Pour la direction, au contraire, il devait permettre de poursuivre dans la voie de la désindustrialisation de la région parisienne et contribuer à mettre en échec cette politique de changement.

(27) « L'Humanité », 26 août 1982.

(28) Rose-Marie Van Lerberghe : « La pré-retraite progressive », Droit Social juin 1982, p. 500 et suiv.

(29) A l'entreprise Hispano-Suiza de Bois-Colombes, 98 % des salariés consultés se sont portés volontaires pour en bénéficier.

— La pré-retraite démission permet enfin aux chefs d'entreprises de faire l'économie d'un travailleur expérimenté et hautement qualifié en le remplaçant par un débutant moins — ou même non — qualifié, d'un coût salarial plus bas. Dans ce cas, l'impact sur l'emploi pondéré serait négatif.

Seule l'intervention des travailleurs peut éviter ce risque en imposant que le chef d'entreprise précise non pas seulement le nombre mais aussi la nature des emplois à créer. Seule, elle peut empêcher que cette aide pour l'emploi ne devienne une aide pour l'employeur.

Cette nécessité a été prise en compte par de nombreux syndicalistes, notamment ceux d'Hispano-Suiza, filiale de la S.N.E.C.M.A., entreprise nationalisée du secteur de l'aéronautique.

Dans cette entreprise, l'initiative syndicale a été à l'origine de la signature du contrat de solidarité. Dès que le comité d'entreprise a connu l'existence de ces nouvelles mesures, il les a popularisées auprès des salariés. Après plusieurs tracts et interventions diverses, la lutte a démarré en décembre 1981. Les travailleurs ont d'abord débrayé, puis se sont rendus au siège social en manifestation. En janvier, au cours d'un nouveau débrayage, une centaine d'ouvriers sont allés remettre à la direction leur lettre personnelle de démission, exigeant que leur départ en pré-retraite soit compensé par une embauche équivalente.

Puis les militants C.G.T. se sont rendus à l'A.N.P.E. pour y faire inscrire 34 chômeurs ayant la qualification immédiatement nécessaire pour entrer à l'usine : ils sont ensuite allés présenter à la direction ces candidats à l'emploi. En même temps, le parti communiste, par l'intermédiaire de ses élus, D. Frelaut, député-maire de Colombes, et P. Sotura, conseiller général, appuyaient auprès des pouvoirs publics chaque démarche des travailleurs.

Enfin, le contrat de solidarité signé est jugé satisfaisant par l'ensemble des travailleurs, mais ce n'est qu'une première étape. Ils savent qu'il leur faut maintenant veiller à son application : pour qu'il ne soit pas détourné de son but et que son impact sur l'emploi reste positif.

b) Pour les collectivités locales, un bilan a été effectué par le Ministère de l'Intérieur à partir d'estimations fournies par les Commissaires de la République. Selon ces estimations, au 22 juin dernier, 800 contrats de solidarité avaient été signés ou étaient en cours de projet. Ces contrats portent sur 18.000 emplois à créer d'ici septembre 1983.

Une étude des 262 contrats déjà signés montre que les recrutements sur lesquels se sont engagées les collectivités locales correspondraient à :

- 7.000 environ au titre de la réduction du temps de travail
- et 1.400 au titre de la cessation d'activité.

Sur ces 262 contrats, 234 ont été signés avec des communes et 28 avec des établissements publics administratifs.

Ces 234 communes se répartissent à peu près

également entre grandes et petites agglomérations. Faute de renseignements systématiques sur ces dernières, il n'a pas été possible de connaître les tendances politiques de toutes les municipalités, mais seulement de 164 d'entre elles (30).

L'analyse ne porte donc que sur ces 164, mais, bien que partielle, elle semble significative :

- 91 d'entre elles, soit 55,5 %, sont dirigées par des maires communistes,
- 66, soit 40,2 %, par des maires socialistes,
- 7, soit 4,3 %, par des maires de l'opposition.

Ce n'est évidemment pas un hasard si la quasi-totalité des municipalités qui participent aux mesures pour l'emploi sont dirigées par des élus de gauche — et en majorité par des élus communistes. De même que les dirigeants du secteur privé, les élus de l'opposition répugnent à collaborer avec les pouvoirs publics, même lorsque cette collaboration s'avère fructueuse pour les communes.

Par contre, les mesures les plus appréciées par les collectivités locales ne sont pas celles qui ont les faveurs des entreprises.

— Aide à la diminution de la durée du travail : contrairement aux entreprises, la réduction du temps de travail dans les collectivités locales ne peut entraîner la baisse des rémunérations. C'est un avantage important pour les agents qui y travaillent et c'est peut-être pour assurer un certain équilibre entre les salariés des deux secteurs que l'ordonnance du 30 janvier a précisé que le personnel recruté à cette occasion devait permettre d'améliorer le service public. Il s'agit là d'une contrainte pour le personnel des collectivités locales, mais cette contrainte doit faire l'objet d'une concertation devant les commissions administratives paritaires du personnel.

Quant au coût financier de cette mesure, il ne devrait pas soulever les mêmes oppositions que dans les entreprises : les collectivités locales recherchant non le profit mais l'intérêt de la collectivité. Tout dépendra finalement de la conception que les dirigeants de ces collectivités se font de l'intérêt public : on connaît déjà celle de M. Chirac (31).

— Cessation anticipée d'activité : cette formule, par contre, n'a pas obtenu le même succès que dans le secteur privé.

Peut-être faut-il incriminer la sévérité de certaines modalités : ainsi est-il nécessaire pour le bénéficiaire d'avoir cotisé pendant 37 ans et demi, dont 25 ans dans les collectivités locales pour les titulaires, et 10 ans pour les non-titulaires.

Peut-être cela vient-il aussi du fait que la première circulaire (16 novembre 1981) avait lancé le principe du contrat de solidarité avec réduction du temps de travail, sans mentionner la cessation anticipée d'activité. Pendant trois mois, les collectivités locales ont élaboré leur future politique d'emploi en fonction de cette seule circulaire. Elles conservent la possibilité de la compléter en signant des avenants utilisant la formule de cessation anticipée de travail.

CONCLUSION GENERALE

Après un peu plus de six mois de pratique, c'est-à-dire au quart de leur existence légale, les contrats de solidarité ont atteint leur majorité. Ils sont « entrés dans la production », comme l'on dit des personnes. Et ils l'ont fait avec des résultats quantitatifs non négligeables. Mais la majorité est également l'époque de la vie où l'on « s'établit », ou parfois même l'on « se range » : c'est vrai pour les institutions comme pour les individus. Et, malgré leurs généreuses intentions de départ, les contrats de solidarité ne sont pas toujours restés à l'abri des risques de récupération.

Conçus pour rompre avec l'ancienne politique patronale — licenciements et précarisation du travail — ils peuvent aussi devenir des moyens nouveaux au service de cette ancienne politique — déqualification et désindustrialisation de certaines régions. Comment ce dévoiement est-il possible ?

C'est que du stade de l'élaboration à celui de l'application, le rapport des forces s'est inversé. Ces contrats ont été élaborés par un pouvoir représentant la majorité d'une population, dont les travailleurs constituent la majorité. Ils sont désormais appliqués entre ce pouvoir et les employeurs. Or,

ni la précision des textes, ni les moyens de contrôle ne sont suffisants pour contrebalancer la complexité des situations particulières et les manœuvres de ces employeurs. Ainsi, ces contrats font-ils l'objet d'une « application léonine » qu'il n'est au pouvoir de nul texte d'interdire. L'élément de rééquilibrage existe pourtant : c'est « autrui ».

Les contrats de solidarité, en effet, comportent des stipulations pour le compte d'autrui. Et cet « autrui » est d'importance : ce sont les travailleurs. Or, malgré un pouvoir consultatif — qui peut être rendu inopérant grâce à la complaisance d'un seul « syndicaliste » — cet « autrui » n'a les moyens de participer efficacement ni à la conclusion, ni à l'application d'un contrat qui le concerne au premier chef. Les nouveaux droits des travailleurs devraient les en doter, du moins en partie.

Institution tout juste majeure, les contrats de solidarité resteront-ils fidèles à leurs inspirations initiales ou s'en laisseront-ils détourner ? La réponse dépend finalement de la vigilance d'« autrui ».

Simone BALLET.



(30) « L'Humanité » des 14 et 21 mars 1977, « Le Monde » des 15 et 22 mars 1977.

(31) cf. ci-dessus p. 338.