

LE FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI

Par M. Claude Thomas^(*)

Chef du Service de l'emploi,

Chargé de la gestion du Fond National de l'Emploi au Ministère des Affaires Sociales

(extraits du Cahier du Chatefp n° 4, septembre 2000)

1 - Comment est né le fonds national de l'emploi ?

L'Ordonnance du 24 mai 1945 sur le contrôle de l'emploi soumet à l'autorisation des Inspecteurs du Travail et Directeurs départementaux les demandes de licenciement collectif émanant des établissements industriels et commerciaux. La procédure en est fixée par les articles 3 et 5 du décret du 23 août 1945 (dans un délai de sept jours l'Inspecteur du Travail est tenu de faire connaître soit qu'il refuse les résiliations du contrat de travail, soit qu'il demande un délai pour procéder à des vérifications. L'absence de réponse dans un délai de sept jours tient lieu d'acceptation).

Ces textes constituent la base juridique de l'intervention des services du Ministère des Affaires Sociales en matière d'emploi ; il s'agit essentiellement de vérifier la réalité des motifs économiques invoqués par le chef d'entreprise pour justifier le licenciement et de veiller à l'observation des procédures de consultation et de contrôle telles qu'elles ont été fixées par la loi, les conventions collectives ou les accords d'établissement, (consultation des comités d'entreprise, critères appliqués pour l'établissement des listes de licenciement, examen des cas sociaux).

Dans leur décision, les services doivent prendre en considération la situation de l'emploi dans les villes ou la région et les possibilités de reclassement.

Depuis plus de vingt ans, un fossé s'est creusé entre les pouvoirs qui sont légalement reconnus à l'Administration des Affaires Sociales et ceux qu'elle détient réellement. Cette législation reposait, en effet, sur une conception extrêmement dirigiste toute une partie de cette réglementation est tombée en désuétude sauf dans quelques régions où l'implantation des services de l'emploi est solide, peu d'entreprises demandent encore l'autorisation d'embauchage.

Dès 1957, au moment où les premières difficultés nées de la concurrence internationale se sont fait sentir, les pouvoirs de l'administration se sont révélés peu adaptés à l'évolution de la situation économique. Ces pouvoirs sont en effet répressifs et comportent un aspect très négatif : il s'agit d'autoriser ou de refuser un licenciement. Choisisant par nature et par principe de protéger les salariés et (le leur garantir l'emploi, les services de l'emploi pouvaient prendre des positions anti-économiques et, par des refus justifiés sur le plan social, compromettre définitivement une entreprise.

L'administration des Affaires Sociales, ne pouvant que dire oui ou non, était en fait désarmée : elle n'avait aucun moyen d'intervention active.

Il existait bien le Fonds de Reclassement de la Main-d'œuvre créé par le décret du 14 septembre 1954, mais ses interventions, bien que la lettre du texte eût été fort large, ont

^(*) Intervention au colloque "la mobilité facteur de plein emploi" organisé les 16 et 17 mai 1967 par l'Ecole des hautes études commerciales de LILLE.

été limitées en fait aux entreprises qui se décentralisaient de la région parisienne sous forme de participation aux charges de formation ou de réadaptation engagées par ces entreprises pour faire face aux problèmes d'implantations nouvelles dans des zones non industrielles.

Mais, à aucun moment, ces décrets et ces moyens financiers n'ont été utilisés pour pallier les conséquences sociales des licenciements collectifs importants.

En 1963, apparaissaient les premières difficultés sociales importantes dont l'origine n'était pas liée seulement à une crise conjoncturelle mais aux nécessités de réorganisation et de modernisation des grandes entreprises françaises pour leur permettre de lutter contre la concurrence internationale.

C'est à cette date que le Ministre du Travail fit partager au gouvernement son sentiment sur l'ampleur des problèmes de mutations que subissait et que subirait l'industrie française et sur l'insuffisance des moyens administratifs et financiers mis à la disposition des pouvoirs publics pour pallier les conséquences sociales de ces transformations sans gêner pour autant le progrès et la compétitivité des entreprises françaises.

En effet, il était indéniable que les évolutions constatées entre 1954 et 1962, dates des deux derniers recensements, allaient s'accroître au cours des prochaines années ; déjà notre économie avait subi des transformations importantes entre 1954-1962.

Agriculture : réduction des effectifs de 25 % en 8 ans, soit en moyenne 150 000 départs par an, Mines : réduction de 21,6 du personnel ;
Les industries de transformation voyaient au contraire leurs effectifs croître de 4,9 % La construction électrique de 47,9, les industries textiles étaient en diminution de 18 %.

Ces changements se sont produits sans crise grave, parfois même insensiblement et sans que l'opinion ne s'en rende compte. A ces phénomènes s'ajoute l'incidence de l'expansion démographique. La population est passée de 42 885 000 du 1.1.1954 à 49 650 000 au 1.1.1967.

Les moins de 20 ans représentent 34.1 % de la population totale en 1966 au lieu de 30.7 % en 1954. Alors qu'en moyenne, chaque année, entre 1955 et 1960, on pouvait chiffrer à environ 250 000 le nombre des jeunes garçons de moins de 25 ans qui entraient dans la vie professionnelle, c'est environ 350 000 par an qui entrent dans le monde du travail depuis 1962, tandis que s'accroît le nombre de jeunes filles qui doivent trouver un emploi. C'est plus de 600 000 jeunes de moins de 25 ans qui entrent sur le marché de l'emploi chaque année.

Si la population active n'avait pratiquement pas varié de 1950 à 1961, elle progresse depuis 1963. De 1965 à 1970, l'augmentation annuelle oscille entre 100 000 et 130 000. Enfin, les effets de la concurrence internationale se font sentir aussi bien dans le cadre du Marché Commun que le commerce mondial. Il n'existera plus de secteur protégé en dehors du secteur du Bâtiment et du secteur des Services. Les conséquences sont nombreuses : depuis quelques années les concentrations, fusions, accords de spécialisation se multiplient pour permettre aux industries françaises d'affronter leurs concurrents étrangers.

Les conséquences sur l'emploi en sont multiples.

Les personnels mensuels et les cadres sont souvent particulièrement touchés par les opérations de concentration. L'automation implique des réductions d'effectifs dans certaines catégories (manœuvres, ouvriers spécialisés) mais rend nécessaire des

embauchages de professionnels et de techniciens dans la technique nouvelle (gestion automation, informatique).

En dehors de ces aspects techniques qui marquent profondément la situation de l'économie française, la société française est devenue sensible à tout ce qui touche à l'emploi : il y a en quelque sorte une prise de conscience des problèmes sociaux, notamment lorsque sont effectués d'importants licenciements : intervention des syndicats, des autorités ecclésiastiques, de la grande presse...

On peut rappeler l'ampleur qu'ont pris au plan national les licenciements de St-NAZAIRE-NANTES 1964/1965 et PORT-DE-BOUC, par exemple.

Ce phénomène apparaît dans une économie qui, depuis 1945, connaît, à part quelques ralentissements en 1952, 1958 et 1964, une expansion continue.

L'enquête qu'a menée l'I.N.E.D, en février 1966 est significative : en 1965, 58 % de la population enquêtée craignait une crise de l'emploi, contre 45 % en 1956. Notre pays n'a cependant pas connu le chômage comme les U.S.A. Il comptait en 1963 1 million de chômeurs, soit 5.9 % de la population active et en 1966, 4 % de la population active.

II - Analyse de la Loi du 18 décembre 1963

L'article 1er de la loi du 18 décembre 1963 rappelle d'abord l'objectif poursuivi : «Faciliter aux travailleurs salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et favoriser, à cette fin, en cas de changements professionnels dus à l'évolution technique ou à la modification des conditions de la production, l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux salariés de l'industrie ou du commerce. »

L'artisan de cette politique est le Ministre du Travail (aujourd'hui le ministre des Affaires Sociales et le Secrétaire d'État aux Affaires Sociales chargé des problèmes de l'emploi). Le Ministre est assisté d'un « Comité supérieur de l'emploi à caractère consultatif », dont la composition est tripartite :

- Représentants des Administrations intéressées (Économie et Finances - Industrie - Agriculture - Plan - Aménagement du Territoire),
- Représentants des organisations patronales, représentatives au plan national,
- Représentants des syndicats de travailleurs, représentatifs au plan national.

Quels sont les moyens dont dispose le ministère des affaires sociales pour agir lorsque la situation de l'emploi devient difficile ?

En dehors des aides législatives ou conventionnelles d'aide aux travailleurs sans emploi (allocations d'aide publique, assurance de l'UNEDIC) ces moyens sont de deux sortes :

- les uns s'adressent directement aux salariés : ce sont les aides individuelles à la mobilité géographique et professionnelle,
- les autres impliquent des conventions avec les entreprises : ce sont les conventions de préretraite et d'allocation dégressive, et les conventions de formation ou de réadaptation.

A - Aides individuelles

Il s'agit essentiellement des aides à la mobilité géographique et professionnelle. Ces aides supposent les unes et les autres un certain nombre de conditions pour qu'elles soient

efficaces. Elles font en effet partie d'un ensemble que l'on peut appeler la politique active de l'emploi.

Toute aide à la mobilité suppose en effet que les services de l'emploi soient dotés de moyens nouveaux pour assurer, d'une part, la prospection et la collecte des offres d'emploi auprès des entreprises, d'autre part, la diffusion et l'information, sur tout le territoire, des offres d'emploi disponibles, enfin le conseil auprès des jeunes et des demandeurs d'emploi, car la méconnaissance des divers métiers, l'ignorance sur les possibilités d'emploi sont générales, surtout parmi la population jeune.

Aide à la mobilité professionnelle

- Allocation de 80 à 90 % du salaire antérieur pour les salariés privés d'emploi lorsqu'ils suivent un stage de formation dans un centre de *F.P.A.* La Loi du 3 décembre 1966 a permis l'octroi d'une allocation forfaitaire en faveur des femmes veuves, divorcées, séparées ou ayant élevé trois enfants. L'ordonnance 67 579 du 13 juillet 1967 permet d'indemniser les salariés qui acceptent de suivre un stage même lorsqu'ils ne sont pas privés d'emploi.

- Allocation d'hébergement pour les stagiaires des centres de *F.P.A.* qui ne disposent pas de moyens d'hébergement. Cette formule peut, d'autre part, être très intéressante pour faciliter la conversion de salariés adultes ou âgés qui hésitent à quitter leur foyer pendant quelques mois pour vivre dans les hébergements des centres de formation.

Aide à la mobilité géographique

D'une part, les aides pour les transferts de domicile ont été très améliorées depuis le décret du 24 février 1967 et les arrêtés d'application : les taux de ces primes varient de 1 640 F à 4 920 F (de 820 à 2 460 F antérieurement).

D'autre part de nouvelles aides ont été instituées

- des bons de transports gratuits sont accordés pour faciliter les déplacements des travailleurs privés d'emploi, convoqués par les services publics de l'emploi ou adressés à des entreprises, en vue de leur reclassement ;

- le travailleur privé d'emploi et son conjoint ont désormais la possibilité d'obtenir une indemnité pour recherche d'emploi, correspondant au montant des frais de transport et au remboursement de leurs frais d'hôtel et de restaurant pendant une durée maximum de deux jours. (Le but de cette indemnité est de permettre une information directe sur les conditions de travail offertes, et secondairement, sur les possibilités de résoudre les problèmes par le logement, le travail éventuel du conjoint et la scolarité des enfants).

- une indemnité de « double résidence » est accordée aux travailleurs qui, à la suite d'un licenciement, ont obtenu un emploi dans une autre région mais n'ont pas eu la possibilité de se faire accompagner dans l'immédiat par leur famille (travail de la femme, scolarité des enfants, manque de logement disponible au lieu du nouvel emploi).

B - Aides conventionnelles

La grande innovation apportée par le F.N.E. a été d'engager une politique de coopération entre l'État et les entreprises au profit des travailleurs. L'entreprise engage sa responsabilité vis-à-vis des salariés qu'elle est contrainte de licencier soit pour des réformes de structure soit pour des raisons qui tiennent aux modifications du marché. L'intervention de l'État apportant certains avantages lui permet de discuter avec les entreprises les modalités d'un licenciement, non plus comme autrefois sous forme d'une action négative, (accord ou refus, de licenciement) mais activement, en imposant certaines conditions : délai d'information, étalement, mesures particulières d'indemnisation, maintien en activité de salariés difficilement reclassables.

1) Convention dite de pré-retraite

Dans les secteurs géographiques ou professionnels où des licenciements compromettent gravement la situation de l'emploi, le Fonds National de l'Emploi peut intervenir sous forme de conventions avec l'entreprise qui doit licencier : il s'agit d'accorder aux salariés de plus de 60 ans dont le reclassement, étant donné la situation de l'emploi, est impossible, une allocation qui leur permet d'atteindre 65 ans sans faire liquider avec abattement leur retraite. Cette allocation se compose de :

- l'allocation ASSEDIC (35 % du salaire réel) - l'Allocation du chômage de l'État

- l'allocation du F.N.E.

- une allocation de l'employeur qui permet d'atteindre 80 à 90 % du salaire antérieur base 40 h. selon le montant de la garantie inscrit dans la convention. En outre les cotisations aux régimes de retraite complémentaires sont versées tant par l'employeur que par le Fonds National de l'Emploi pour la cotisation des salariés.

En moyenne, pour une garantie de 80 % base 40 h. :

- l'allocation de l'ASSEDIC et du Chômage représente 60 %

- l'allocation du Fonds National de l'Emploi 5 à 7 %

- l'allocation de l'employeur 10 à 15 %

Le bilan des conventions est le suivant :

| Années | Nombre de conventions | Nombre de bénéficiaires |
|-------------------------------------|-----------------------|-------------------------|
| 1964 | 11 | 1023 |
| 1965 | 20 | 968 |
| 1966 | 42 | 3086 |
| 1 ^{er} semestre 1967 | 49 | 4926 |

2) Convention d'allocation dégressive

Ce type de convention a pour objet de faciliter, pour les salariés, le changement d'emploi lorsqu'il comporte, et c'est le cas fréquent, des diminutions de rémunération (absence d'ancienneté, stage). Il s'agit pendant un certain délai de garantir un niveau de ressources : 90 % du salaire antérieur base 40 h. pendant 6 mois, et 75 % du salaire antérieur base 40 h. pendant 6 mois également.

Cette convention comporte également une participation très faible, cette fois, de l'employeur qui licencie (25 % de l'allocation). Elle est cependant d'un maniement difficile et très lourd : ceci nécessite un décompte individuel et donc un taux variable dans chaque cas.

3) Convention de formation ou de réadaptation

Cette formule, qui n'était qu'esquissée dans le texte de la loi du Fonds National de l'Emploi, connaît un grand développement et répond à des exigences nouvelles de l'économie. Le Ve Plan a prévu le développement d'une infrastructure importante des

centres de formation d'adultes en fonction des besoins de l'industrie et des nécessités de conversion.

C'est pourquoi, il a été prévu dans toutes les régions une infrastructure suffisante de centres fixes de formation des adultes répondant aux besoins prévisibles de formation des entreprises ou du secteur tertiaire. Mais, en marge de cette action, le Fonds National de l'emploi s'est engagé dans une politique de création de sections temporaires à l'intérieur des entreprises elles-mêmes, en fonction des besoins de conversion interne ou des besoins des entreprises voisines qui connaissent des besoins de main-d'œuvre qualifiée.

Les avantages de cette formule sont :

- la souplesse, les sections répondant exactement aux besoins des entreprises (formation de professionnels ou adaptation d'O.S.)
- la rapidité, cette formule n'implique aucun investissement lourd puisque les entreprises s'engagent à fournir des locaux,
- le faible coût : machines et la section est fermée dès que les besoins sont satisfaits,
- les salariés peuvent suivre ces formations sans être dépayés et sans avoir à quitter leur famille, pour un centre de F.P.A. éloigné.

Cette formule est particulièrement bonne lorsqu'il s'agit de salariés adultes chargés de famille.

Enfin, des actions de préformation peuvent être montées pour permettre aux salariés de suivre avec fruit le stage nouveau de formation.

Quelques chiffres

En 1964, 7 conventions permettant l'ouverture de 19 sections de 12 à 15 stagiaires,

En 1965, 14 conventions permettant l'ouverture de 23 sections ;

En 1966, 19 conventions permettant l'ouverture de 58 sections ;

En 1967, 38 conventions en cours.

Les principaux points d'application sont :

Mines de fer et sidérurgie (19 sections)

Construction navale (11 sections)

Industrie mécanique (19 sections)

Il faut noter dans ce cadre une expérience importante qui devrait prendre plus d'ampleur : il s'agit de la conversion professionnelle de cadres non diplômés grâce à une convention passée avec le Centre Interentreprises de formation de PARIS, LYON et ARRAS.

Enfin, le Fonds National de l'emploi a repris les moyens d'action prévus par le Fonds de Développement Économique et Social (F.D. E.S.) pour la formation et la réadaptation du personnel dans les entreprises.

Les décrets des 14 septembre et 6 décembre 1954 avaient institué un « Fonds de reclassement de la Main-d'œuvre » dans le cadre du Fonds de Développement Économique et Social. Les résultats obtenus par le « F.D.E.S. » sont loin d'être négligeables sur le plan social, encore que l'objectif poursuivi ait été principalement d'ordre économique : aider la modernisation et la conversion des entreprises, favoriser la décentralisation de la région parisienne et l'implantation d'industries nouvelles dans les régions de sous-développement industriel.

Parmi ces objectifs, la part faite à la décentralisation et au développement régional devint rapidement prépondérante : les subventions aux entreprises effectuant avec leurs propres moyens des opérations de formation et de réadaptation professionnelles étaient accordées, dans le cadre de la décentralisation et du développement régional, moins en fonction de la formation apportée aux travailleurs de l'entreprise qu'en fonction du souci de donner aux entreprises, par le biais de cette subvention, un encouragement supplémentaire, s'ajoutant aux aides industrielles.

Pendant un certain nombre de mois, les actions du F.D.E.S. et celles du F.N.E. se poursuivirent parallèlement, mais la nécessité d'une unification était évidente. Cette unification fut réalisée par l'article 17 de la loi d'orientation et de programme sur la formation professionnelle (3 décembre 1966).

Cette prise en charge par le F.N.E. des interventions du F.D.E.S. en matière de réadaptation *I.*

professionnelle et de reclassement des travailleurs élargit le champ d'action du F.N.E. conformément aux objectifs généraux inscrits à l'article 1er de la Loi du 18 décembre 1963. L'ensemble des interventions permet une politique harmonieuse de l'emploi : favoriser la conversion des activités industrielles dans les régions en grave déséquilibre d'emploi, mais aussi contribuer au développement des régions de sous-emploi en aidant à la formation et à l'adaptation aux postes de travail de la main-d'œuvre disponible jeunes ou éléments venant de l'agriculture.

Le nombre des ouvriers formés ou réadaptés dans le cadre des opérations précédemment prises en charge par le F.D.E.S. est respectivement

en 1964 de 16.909

en 1965 de 15.818

en 1966 de 16.825

Conclusion

Politique d'intervention et politique conventionnelle

Avant d'examiner l'influence de ces conventions sur la politique des branches industrielles et des entreprises en matière d'emploi, il faut indiquer comment sont conduites les interventions du Fonds National de l'Emploi.

Pour mener des opérations de conversion qui sont toujours difficiles et douloureuses pour les salariés, deux facteurs sont indispensables: le facteur temps et le facteur confiance.

Le temps : car une conversion ne s'improvise pas du jour au lendemain. Elle implique souvent une recherche des disponibilités d'emploi dans la région ou, chose plus difficile, la recherche d'entreprises nouvelles qui assureront le relais des emplois.

La confiance : il s'agit, ici, d'une double confiance : l'une, des chefs d'entreprise qui s'engagent avec l'aide des pouvoirs publics dans une politique de conversion, l'autre, celle des salariés qui doivent accepter le changement et la rupture d'un passé professionnel souvent très long. Mais cette acceptation ne peut être acquise que si des solutions raisonnables sont apportées. Il faut assurer, en quelque sorte, des passerelles entre l'ancien emploi et celui qui sera proposé, soit immédiatement, soit après une formation. C'est pourquoi, le maintien d'un contrat de travail, l'octroi d'allocation aussi proche que possible de l'ancien salaire sont indispensables pour que le salarié fasse cet effort très dur de reprendre le chemin de l'école à un âge déjà avancé,

Toute mesure de licenciement implique donc des études préliminaires pour cerner le problème, en mesurer l'ampleur et surtout pour prévoir les mesures indispensables pour atténuer les conséquences sociales. Elles permettent, sur le plan technique, l'examen par le Ministère de tutelle des problèmes particuliers. Enfin, cette procédure permet une consultation du comité d'entreprise sur un dossier technique et social étoffé.

Cette politique conventionnelle, qui a débuté au niveau de l'entreprise, prend une ampleur nouvelle lorsque toute une branche professionnelle est touchée par des problèmes de modernisation et de conversion : c'est le cas de la Sidérurgie et des Mines de Fer.

Dans le cas de la sidérurgie, l'octroi des prêts de l'État a été subordonné à un engagement de la profession dans le domaine social.

Cet engagement peut se résumer dans les points suivants : 1

- programmation des mouvements des effectifs et des réductions,
- délai de prévenance de 3 à 6 mois pour les réductions d'effectifs,
- octroi de certains avantages sociaux,
- convention de préretraite et convention de formation,
- octroi d'un pécule pour les salariés qui suivent des stages de formation.

Ainsi, une politique nouvelle tend à se développer : d'une part, l'État, par ses moyens d'intervention (aides financières, primes d'équipement), impose aux chefs d'entreprises et aux branches professionnelles des contrats ou des conventions qui prévoient un certain nombre de mesures sociales et de garanties dans le domaine de l'emploi. Mais cette action conduit également les syndicats ouvriers et les organisations patronales à une politique contractuelle de l'emploi.

Peu de conventions collectives avaient traité au cours de ces dernières années les problèmes de l'emploi. Seules quelques-unes avaient abordé les questions de formation.

L'impulsion dans ce domaine vient de l'Administration qui, à l'occasion de problèmes de conversions, a exigé des entreprises une programmation des réductions d'effectifs et un délai de prévenance : les conventions du Fonds National de l'Emploi amorçaient cette politique puisqu'une des conditions mises pour conclure était la recherche avec les chefs d'entreprises des possibilités de réemploi des salariés.

Dans le cadre de la politique d'adaptation industrielle qu'entend mener le gouvernement pour permettre à l'économie française d'affronter la concurrence internationale sans conséquences sociales préjudiciables aux travailleurs, le F.N.E. apparaît comme un élément important de cette politique à côté des actions permanentes de Formation Professionnelle et des réponses qui seront apportées par l'Agence Nationale pour l'emploi dans le domaine du placement et de l'information professionnelle.