

L'ACTION DU FONDS NATIONAL DE L'EMPLOI DANS LA CRISE DE L'EMPLOI SURVENUE À SAINT-NAZAIRE⁽¹⁾

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

On sait que la crise qui frappe le secteur de la construction navale en France conséquence de la dépression mondiale ressentie par ce marché a particulièrement affecté la région de Saint-Nazaire, dont toute l'activité économique se trouve, de longue date, sous la dépendance des chantiers navals.

Cette crise a débuté à Saint-Nazaire avec les licenciements opérés en décembre 1963 chez les sous-traitants des Chantiers de l'Atlantique ainsi qu'aux Fonderies de Saint-Nazaire. Très rapidement ces licenciements ont atteint des chiffres suffisamment importants pour qu'une émotion considérable se développe dans cette région qui n'a bénéficié jusqu' à ce jour d'aucune grande implantation d'industries nouvelles. Dix huit entreprises appartenant au secteur secondaire, essentiellement métallurgie, ont été touchées : baisses d'horaires, réduction d'effectifs touchant 1.500 salariés dont 450 aux Chantiers de l'Atlantique.

Créé le 18 décembre 1963, le Fonds national de l'emploi a vu ses premiers textes d'application sortir le 23 février 1964 et il s'est trouvé confronté immédiatement avec les problèmes de Saint-Nazaire.

Il n'est pas question ici de dresser un bilan de l'action du Fonds national de l'emploi mais d'exposer simplement comment s'est située son action dans le cadre de la politique gouvernementale et comment ont été mis en œuvre les moyens dont il dispose. Dans des crises de, cette importance qui tiennent à des causes économiques : vieillissement des structures, concurrence internationale ou difficultés financières, l'analyse des causes et l'examen des moyens d'intervention requièrent la compétence de plusieurs ministères et non pas seulement du ministère du Travail.

Dès le mois de janvier 1964 fut créé à l'initiative du Premier ministre un groupe de travail chargé de l'étude des problèmes de Saint-Nazaire et de Nantes, groupe de travail qui réunissait notamment l'Aménagement du territoire, les Travaux publics, la Marine marchande, l'Industrie les Armées, le ministère du Travail. Ce fut un des rôles importants du Fonds national de l'emploi d'assurer une liaison étroite et constante entre les services locaux du ministère du Travail, le groupe de travail interministériel et les directions des Chantiers :

c'est grâce aux liaisons directes au niveau des départements ministériels, grâce à l'action concomitante de l'inspection du Travail auprès des entreprises que des résultats non négligeables ont pu être obtenus rapidement pour assurer le reclassement de près de 700 salariés entre le 1er janvier et le 1^{er} mai 1964.

Les renseignements recueillis par le Fonds national de l'emploi sur la structure socio-économique de la zone de Saint-Nazaire et sur la qualification des demandeurs d'emploi ont pu orienter le Gouvernement dans le choix des mesures destinées à pallier cette, crise économique difficile : commandes nouvelles pour les chantiers de construction navale, travaux d'infrastructure recherches de nouvelles industries différentes de la construction navale...

⁽¹⁾ *Revue française du travail*, Avril-Juin 1964, pages 71 à 75.

Enfin le Fonds national clé l'emploi a suscité de nombreuses réunions avec les organisations syndicales et avec les directeurs des chantiers pour mettre au point des dispositions favorables en faveur des salariés licenciés. Ces dispositions prises dans le cadre de conventions entre les chantiers et le Fonds national de l'emploi ont permis de mettre en œuvre les moyens nouveaux créés par la loi du 18 décembre 1963.

A ne considérer que les moyens d'intervention à effet immédiat et en se plaçant du seul point de vue de leur mécanisme de mise en œuvre ceux-ci peuvent être classés en deux groupes : d'une part, ceux d'application générale qui ressortent de la seule, initiative clés bénéficiaires éventuels, d'autre part, ceux qui, subordonnés à la définition d'une aire géographique, impliquent la conclusion préalable de conventions.

Les premiers comprennent les allocations de conversion professionnelle et les allocations de transfert prévues à l'article 2 de la loi du 18 décembre 1963 et ont pour objet de faciliter la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre. Il convient de noter ici que ces dispositions, étant donné l'âge. et la qualification des ouvriers licenciés, n'ont eu jusqu'à présent que peu d'effet (une dizaine de demandes de transfert de domicile).

Les seconds, institués par son article 3, les allocations temporaires et les allocations spéciales correspondent plus spécifiquement à des objectifs sociaux.

C'est surtout de la mise en œuvre de cette seconde catégorie de moyens, les seuls à propos desquels on possède présentement des éléments d'information suffisamment précis, qu'il sera question ici. La zone de Saint-Nazaire ayant été classée «zone de déséquilibre d'emploi par décision du ministre du Travail en date du 29 avril 1964, prise après avis émis par le Comité, supérieur de l'emploi au cours de sa réunion du 28 avril 1964, il devenait possible d'envisager la conclusion de conventions de coopération.

L'effort a porté en premier lieu sur la conclusion de conventions visant à l'octroi des allocations spéciales aux travailleurs licenciés, âgés de 60 à 65 ans, considéré, comme non susceptibles d'un reclassement effectif. Une convention a été conclue, deux autres sont en cours de négociation. Lorsque ces trois conventions seront en vigueur 800 travailleurs environ des Chantiers de l'Atlantique, des Fonderies de Saint-Nazaire et des ateliers et chantiers de Nantes bénéficieront des allocations spéciales.

L'analyse des ces conventions ou projets de conventions permet de dégager les principes directeurs qui ont présidé à leur élaboration, ainsi que les dispositions essentielles qui y figurent. Le souci s'y fait jour d'assurer au travailleur licencié une garantie de ressources équivalentes à un certain pourcentage du salaire personnel qu'il percevait précédemment, sur la base d'un horaire de travail hebdomadaire de 40 heures par semaine.

Le taux de ce pourcentage peut naturellement varier dans chaque cas d'espèce, selon l'importance de l'effort financier que l'entreprise est en mesure de fournir et aussi par catégorie professionnelle, ce taux peut ainsi s'étagé entre 70 et 95%.

Une autre préoccupation essentielle de ces conventions est de permettre à ses bénéficiaires de continuer à acquérir des droits au titre d'un régime de retraite complémentaire. Les institutions de retraites complémentaires pressenties à ce sujet se sont montrées favorable à l'insertion dans les conventions d'une clause à ce sujet, sous réserve du versement des cotisations correspondantes. (l'article énumère alors les quatre éléments composant les ressources garanties aux allocataires : allocation spéciale versée par l'A.S.S.E.D.I.C., allocation légale de chômage, contribution du FNE qui se présente généralement sous la forme d'un barème de taux fixe pour chacune des catégories professionnelles du personnel, part contribution de l'entreprise supportée soit directement, soit par l'intermédiaire d'un fonds de garantie).

L'ensemble de ces quatre éléments forme ce qu'on est convenu d'appeler l'allocation spéciale de l'article 3 de la loi du 18 décembre 1963, laquelle se trouve donc composée de quatre éléments, dont deux sont imputés sur fonds publics : l'allocation légale de chômage et l'allocation du Fonds national de l'emploi.

S'il est encore prématuré de procéder sur le plan financier à une évaluation de la part respective que représente dans le total de l'allocation spéciale chacun des éléments dont elle se compose, on peut néanmoins, dans une première approximation basée sur les exemples existants, considérer que la part spécifique à la charge du Fonds national de l'emploi, y compris la cotisation ouvrière à un régime de retraite complémentaire de chômage d'Etat constitue à peu près 40 % du total des ressources garanties.

En ce qui concerne l'attribution éventuelle des allocations temporaires dégressives, également prévues par l'article 3 de la loi du 18 décembre 1963, en faveur des licenciés reclassés dans des emplois comportant une rémunération inférieure de plus de 10 % à celle qu'ils percevaient antérieurement, des négociations sont actuellement en cours en vue de la conclusion de conventions de ce type, toujours basées sur le principe d'une participation financière de l'entreprise qui a procédé aux licenciements; les précautions à prendre en ces circonstances concernent le niveau des salaires des ouvriers. Actuellement une étude est menée pour recenser le nombre d'ouvriers, parmi les 700 qui ont été reclassés, susceptibles de bénéficier de cette allocation.

Il n'est pas possible actuellement d'apprécier dans quelle mesure il a été ou sera fait appel, soit aux allocations de conversion professionnelle dont peuvent se prévaloir les travailleurs licenciés admis en stage de formation professionnelle, soit aux allocations de transfert par les salariés amenés à changer de domicile pour trouver un nouvel emploi. On peut toutefois présumer que les premières n'interviendront guère dans le cas d'espèce considéré compte tenu du nombre de personnes déjà reclassées, de l'âge et de la qualification des salariés licenciés.

Ainsi la première, convention parue dans le cadre du Fonds national de l'emploi a permis d'assurer à des travailleurs âgés de plus de 60 ans dont le reclassement n'était pas possible des ressources suffisantes pour atteindre l'âge de 65 ans. Si cette convention répond bien à l'un des objectifs de cette loi, il ne faut pas se dissimuler les risques d'exemplarité qu'elle comporte. Il est à craindre en effet que sous la double pression des organisations syndicales et du patronat, le Fonds national de l'emploi soit de plus en plus sollicité, d'agir pour mettre en préretraite des travailleurs de plus de 60 ans.

Or une telle politique, si elle n'était pas strictement limitée, soit à des régions qui souffrent de déséquilibre de l'emploi, soit à certaines professions en difficultés graves, irait à l'encontre de la politique définie par le Gouvernement pour l'emploi des personnes âgées et surtout ferait courir à l'économie des risques certains : au cours de ces prochaines années les charges qui vont peser sur la population active du fait notamment de l'augmentation de la charge vieillesse et de la prolongation de la scolarité ne peuvent permettre un abaissement de l'âge de la retraite qui diminuerait encore le nombre des personnes actives.

C'est en raison des particularités propres à la situation de l'emploi dans la zone de Saint-Nazaire que le Fonds national de l'emploi a pris par sa convention de pré-retraite un aspect plutôt négatif. Mais il ne faut pas oublier que le Fonds national de l'emploi est avant tout un système d'aide et d'incitation pour la formation et l'adaptation aux emplois, pour la mobilité géographique et professionnelle. C'est pourquoi malgré tout l'intérêt social de cette première convention, le Fonds national de l'emploi entend poursuivre son action vers d'autres conventions pour favoriser le reclassement des travailleurs ou pour assurer leur formation.

Cependant il convient de retenir de cette première expérience douloureuse qu'en dehors de ses moyens d'action réguliers le Fonds national de l'emploi peut agir par ses liaisons directes avec les services locaux et par ses relations fonctionnelles avec les autres départements ministériels compétents. Grâce au système conventionnel qui est à la base de sa conception, le Fonds national de l'emploi est le lieu de rencontre des organisations syndicales, des organisations interprofessionnelles et des directions d'entreprises pour mettre en œuvre les mesures destinées à pallier Du code civil à un droit spécifique.