

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1983

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1984, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
**(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 1

**AFFAIRES SOCIALES, SOLIDARITÉ NATIONALE**  
**TRAVAIL, SANTÉ, EMPLOI**

**I. Section commune**

**III. Travail, Emploi**

*Rapporteur spécial* : M. Jacques MOSSION.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalbert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Moission, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

**Voir les numéros :**

**Assemblée Nationale** (7<sup>e</sup> législ.) ; 1726 et annexes, 1735 (annexe n<sup>os</sup> 1 et 4), 1736 (tomes VII et VIII) et in-8° 458.

**Sénat** : 61 (1983-1984)

## SOMMAIRE

	Pages
<b>I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION.</b>	5
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	7
<b>Avant-propos</b> .....	10
<b>PREMIERE PARTIE : Le projet de budget pour 1984 : présentation des crédits demandés</b> .....	11
<b><i>A - La section commune : un renforcement des moyens de fonctionnement des services</i></b> .....	11
1° Les dépenses ordinaires .....	13
2° Les dépenses en capital .....	15
3° Les moyens consacrés à l'informatique .....	16
<b><i>B - La section Travail-Emploi : des critiques renouvelées</i></b> .....	18
1° L'évolution des grandes masses budgétaires .....	19
2° Les moyens des services sous le signe de la réorganisation .....	21
3° Un budget d'intervention consolidé malgré une gestion peu rigoureuse des crédits .....	27

<b>DEUXIEME PARTIE : La situation du marché du travail : une stabilisation coûteuse .....</b>	<b>45</b>
<i><b>A - L'évolution générale : les principaux indicateurs de la situation de l'emploi .....</b></i>	<b>45</b>
<i><b>B - Les moyens de stabilisation .....</b></i>	<b>48</b>
<i><b>C - Une nouvelle détérioration des indicateurs structurels .....</b></i>	<b>49</b>
<b>TROISIEME PARTIE : L'Agence Nationale pour l'Emploi .....</b>	<b>51</b>
<i><b>A. La présentation de l'établissement .....</b></i>	<b>51</b>
1° Le statut de l'A.N.P.E. ....	51
2° La structure de l'A.N.P.E. ....	53
3° Les missions de l'A.N.P.E. ....	55
4° Le projet de budget pour 1984 .....	56
<i><b>B. Un bilan d'activité médiocre .....</b></i>	<b>57</b>
1° Le bilan d'activité de l'A.N.P.E. en 1982 .....	57
2° Le bilan d'activité de l'A.N.P.E. au premier semestre 1983 .....	60

<b><i>C. Les réformes qui s'imposent</i></b> .....	62
1° La Cour des Comptes .....	62
2° L'enquête sur le terrain menée par M. André Fosset ...	63
<b>CONCLUSION</b> .....	67
<b>AMENDEMENTS PROPOSES PAR VOTRE COMMISSION</b> ....	68

## **I - PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION**

Au regard de la situation de l'emploi, la Commission a fait observer que la stabilisation du nombre de demandeurs d'emploi autour de deux millions (- 0,5 % sur une année en données brutes et en CVS) résulte pour une large part du retrait de près de 700.000 personnes à travers divers mécanismes de préretraite, sans parler des stages de formation pour les jeunes et des mesures de radiation.

En outre, certains indicateurs se sont détériorés : la durée du chômage est passée en un an de 298 jours à 310 jours ; les offres d'emploi ont diminué de 22 % en un an ; les effectifs salariés ont baissé de 1 % sur la même période.

Quant au projet de budget du travail et de l'emploi, il a suscité de la part de votre Commission des critiques renouvelées sur trois points essentiels, après qu'elle ait enregistré avec satisfaction les mesures de réorganisation des services.

En effet, elle considère que l'aménagement des carrières de certains agents, la revalorisation des indemnités, le renforcement des moyens en matériel devraient permettre à cette administration de mieux faire face à son plan de charge.

### **La première critique porte sur le financement de l'UNEDIC.**

Le déficit prévisible de l'Institution à la fin de l'année 1983 devrait s'élever à environ 10 milliards de francs dont 6 milliards au titre de l'année 1982 et ce, malgré la refonte rigoureuse des prestations et le relèvement des cotisations.

Dans le même temps, les avances de trésorerie consenties par les banques représentent 1,2 milliard de francs pour l'UNEDIC.

La Commission constate que le montant de la subvention de l'Etat pour 1984 a été calculé sur l'hypothèse d'une évolution du nombre de chômeurs tout à fait réaliste et que, dans ces conditions, un abondement en cours d'année est inévitable.

**La seconde critique intéresse le renforcement des moyens en personnel de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) alors que les constatations faites « sur le terrain » par l'un de ses membres, M. FOSSET, ne le justifient pas et qu'une réforme complète du statut et des méthodes de gestion de l'établissement s'impose.**

**La Commission souligne en particulier l'inutilité du contrôle des demandeurs d'emploi par « pointage physique » qui devrait être remplacé par d'autres formes de contact avec les intéressés.**

Elle déplore, par ailleurs, le transfert des crédits afférents à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.) au budget des Services généraux du Premier Ministre, mesure qui va à l'encontre de la nécessaire coordination devant exister entre l'A.F.P.A. et l'A.N.P.E. dans le cadre du service national de l'emploi.

**La dernière critique concerne la gestion du Fonds national de l'Emploi (FNE).**

Le bilan de la gestion 1982 des crédits affectés au F.N.E. a fait apparaître un montant de crédits disponibles en fin d'exercice égal à 2.391 MF, soit pratiquement le montant de la dotation initiale et plus du double de l'année précédente.

Ainsi, 42 % des crédits destinés au financement des contrats emploi-formation ont été reportés, 25 % de ceux intéressant les actions de formation conventionnées, 50 % des crédits destinés aux contrats de solidarité et 65 % de ceux concernant les actions pour la promotion de l'emploi.

Dans ces conditions, le renforcement des moyens dont il bénéficie en 1984 ne peut pas être accepté tel quel par la Commission. L'opportunité du maintien de ce chapitre sur la liste de ceux qui sont intégralement reportables se pose à nouveau.

## II. EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 19 octobre 1983 sous la présidence de M. Edouard BONNEFOUS, président, la Commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la section I (section commune) et de la section III (travail-emploi) du projet de budget pour 1984 des affaires sociales, sur le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur spécial.

Ce dernier a, tout d'abord, observé que le projet du budget comportait d'importantes modifications de structures qui empêchaient les comparaisons directes entre 1983 et 1984. A structure constante, la hausse des crédits prévue pour 1984 se monte à 18,7 % pour la section commune et 18,3 % pour la section travail-emploi.

Après avoir rappelé que la stabilisation de la situation de l'emploi résulte pour une large part du retrait de près de 700.000 personnes à travers divers mécanismes de préretraite, le rapporteur spécial a constaté que le montant de la subvention de l'État à l'UNEDIC progresse modérément (+ 9,6 %) et s'élève à 31,5 milliards de francs. Etant calculée à partir d'une hypothèse irréaliste quant à l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés à la fin de 1984, il a estimé qu'un abondement en cours d'année de la subvention était inévitable.

Il a, ensuite, souligné que le renforcement des moyens en personnel de l'Agence nationale pour l'emploi (420 emplois administratifs) ne se justifiait pas et que la pratique du pointage devrait être remplacée par d'autres formes de contrôle. Il a, enfin, considéré que, compte tenu de l'importance des reports de crédits survenus depuis deux ans et pour éviter d'abonder une dotation qui pourrait une fois encore être reportée, la forte progression des crédits du Fonds national pour l'emploi (+ 98 %) ne pouvait être acceptée.

Le rapporteur spécial a, alors, proposé deux amendements, l'un visant à supprimer les crédits destinés à la création de 420 emplois dans les services de l'A.N.P.E., l'autre ayant pour objet de supprimer une part des crédits sur les dotations faisant apparaître les années précédentes un montant important de crédits disponibles en fin d'exercice.

Ces deux amendements ont été adoptés à la majorité par la Commission à l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenus MM. André Fosset, Christian Poncelet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Michel Dreyfus-Schmidt, Mlle Irma Rapuzzi et M. Maurice Blin, rapporteur général.

Après avoir reconnu l'amélioration des services du ministère du Travail et rendu hommage à la vocation du personnel de l'A.N.P.E., **M. André Fosset** a souscrit aux observations du rapporteur spécial en estimant inacceptable l'importance des reports de crédits et inadapté l'accroissement des effectifs de l'A.N.P.E.

Il a considéré qu'il fallait rechercher une meilleure efficacité de l'agence par d'autres voies, notamment par une réforme de son statut, une déconcentration des pouvoirs, l'allègement des procédures administratives, notamment en matière de mutations, le renforcement des moyens informatiques pour décharger le personnel des tâches statistiques et l'établissement de véritables profils de carrière au sein de l'Agence.

Il a, également, condamné la procédure de pointage et proposé un système de déclaration qui responsabilise l'individu.

**M. Christian Poncelet** s'est enquis de connaître l'avis du ministre sur l'A.N.P.E. et a observé que les coûts de gestion de l'agence, notamment les coûts de location d'immeubles, paraissaient excessifs. Il a également souhaité connaître les raisons pour lesquelles les crédits n'avaient pas été utilisés.

**M. Jean Francou** a demandé des précisions sur les modalités de calcul des crédits prévus pour l'indemnisation du chômage.

**M. Pierre Gamboa** a estimé que si l'activité de l'A.N.P.E. n'avait pas été jusque là totalement adaptée à sa mission de placement, une des raisons essentielles en était l'insuffisance de personnel, absorbé par des tâches administratives. Il a, d'autre part, observé que les décisions de reports de crédits provenaient souvent de décisions locales et que si la technique du pointage n'était pas satisfaisante, il n'y avait aujourd'hui aucune véritable solution de substitution.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt** a souligné les points positifs du budget et de l'évolution de l'emploi. Il a estimé que le Gouvernement, en décidant de ne pas augmenter globalement le nombre d'agents publics, avait montré sa détermination et que la création d'emplois proposée à l'A.N.P.E. était pleinement justifiée. Il a également considéré qu'il ne fallait pas juger le bilan du Fonds national pour l'emploi sur la seule année 1982, année de mise en oeuvre de nouveaux outils de placement.

Mlle Irma Rapuzzi a reconnu que des améliorations devaient être recherchées dans les services de l'A.N.P.E. et que la pratique du pointage était inadaptée : elle a, cependant, estimé que sa suppression alimenterait la campagne selon laquelle le Gouvernement indemnise de faux chômeurs et qu'il fallait chercher d'autres méthodes.

M. Maurice BLIN, rapporteur général, a observé que la Commission des finances, pour la quatrième année consécutive, déplorait le fonctionnement de l'A.N.P.E. sans que rien ne soit vraiment entrepris et que, dans ces conditions, la création d'emplois n'était pas justifiée. Il a également estimé qu'il n'était pas non plus souhaitable de voter à nouveau dans la loi de finances initiale des crédits qui, depuis deux ans, font l'objet de reports importants.

Après que M. Jacques Mossion eut répondu aux intervenants, la Commission a approuvé les conclusions présentées par le Rapporteur spécial et, sous réserve de l'adoption des amendements proposés par la Commission, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Travail et de l'emploi.

## AVANT-PROPOS

**Mesdames, Messieurs,**

Le fascicule budgétaire qui retrace les crédits afférents au ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale se divise toujours en trois sections :

- I.- Section commune ;
- II.- Santé – Solidarité nationale ;
- III. – Travail – Emploi.

Il fait cependant l'objet en 1984 d'importants changements à l'intérieur de ces trois sections qui seront signalés lors de l'analyse des crédits inscrits pour chacune d'entre elles.

Le présent rapport, présenté au nom de la Commission des finances, intéresse :

– les crédits de la « section commune » constitués principalement par les dotations afférentes à l'administration centrale commune aux différents ministères sociaux ;

– les crédits de la « section Travail » développant les moyens propres au ministère du Travail et de l'Emploi.

Après avoir présenté les crédits figurant dans le projet de budget pour 1984, caractérisé par un renforcement des moyens de fonctionnement des services et une consolidation des dotations d'intervention malgré une gestion peu rigoureuse, votre rapporteur examinera la situation du marché du travail, compte tenu des derniers éléments statistiques connus.

La dernière partie de ce rapport sera consacrée à une étude approfondie de l'Agence nationale pour l'Emploi et des réformes qui s'imposent à l'établissement.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LE PROJET DE BUDGET POUR 1984 : PRESENTATION DES CREDITS DEMANDES**

Après avoir examiné les crédits inscrits au titre de la « section commune » qui font l'objet d'importants aménagements, votre rapporteur consacrera l'essentiel de son propos aux dotations demandées au titre de la section « Travail-Emploi ».

#### **A.- LA SECTION COMMUNE : UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES.**

Dans cette section, étaient traditionnellement regroupées les dotations intéressant les services centraux des administrations sociales ainsi que certains crédits concernant les services extérieurs.

Le projet de budget pour 1984 comporte à cet égard une **importante modification de structure** : les crédits afférents au fonctionnement des services extérieurs de l'emploi et des affaires sanitaires et sociales sont regroupés en totalité au sein de la Section commune, ainsi que ceux affectés au financement des « études » et des travaux statistiques.

Cela se traduit par un transfert de crédits de 76 MF en provenance du budget de la Santé et de 91,6 MF en provenance du budget du Travail.

**Le montant des crédits prévus pour 1984 s'élève à 1.922 MF contre 1.466,5 MF, soit une progression de 31 %, chiffre ramené à 18,7 %, si l'on raisonne à structure budgétaire constante (contre 6,5 % pour l'ensemble des dépenses civiles).**

La répartition des principales dotations est la suivante :

(en MF)

Rubriques budgétaires	dotations 1983	dotations 1984	1984/1983 %	
Personnel (rémunérations d'activité chap.31-01 à 31-96)	399,21	432,0	+ 8,3	
Personnel en retraite (pensions et allocations chap. 32-97)	681,86	805,7	+ 18,2	
Personnel (Charges sociales chap.33-90 à 33-92)	57,28	62,0	+ 9,1	
Déplacements (chap.34-01) (ex. chap.34-41 Santé) (ex. chap.34-61 Travail)	7,36 43,44 21,75	76,72 - -	} + 5,7	
Matériel (chap.34-02) (ex.chap.34-42 Santé) (ex.chap.34-62 Travail)	31,07 26,41 43,97	123,66 - -		} + 21,9
Loyers (chap. 34-91)	94,63	110,90		
Remboursements à diverses administrations (chap. 34-93)	48,47	80,81	+ 66,7	
Matériel informatique - achats (chap. 34-94)	0,05	10,25	} + 31,3	
Autres dépenses informatiques (chap.34-95)	50,80	56,61		
Objecteurs de conscience (chap. 37-01)	10,82	46,44	+329,0	
Statistiques (chap. 37-02) (ex.chap. 37-51 Santé) (ex.chap. 37-61 Travail)	- 4,48 6,42	16,23 - -	} + 48,9	
Etudes générales (chap. 37-03) (ex. chap.37-51 Santé) (ex. chap.37-61 Travail)	- 3,93 13,92	11,56 - -		} - 35,2
Equipements administratifs A.P. (chap. 57-90) C.P.	60,40 45,85	34,48 30,13	- 42,9 - 34,3	
Etudes d'organisation, informatique, recherche A.P. (chap. 57-91) C.P.	34,24 22,55	44,88 32,60	+ 31,1 + 44,6	

On doit, en outre, signaler que *les annulations opérées par l'arrêté du 5 mai 1983* ont porté sur 25 % des crédits d'investissement et 50 % des crédits d'études, soit, pour la Section commune :

- 29,3 MF en autorisations de programme
- 18,7 MF en crédits de paiement.

### **1°) Les dépenses ordinaires.**

D'un montant égal à 1.859 MF (+ 20 % hors transfert), les crédits se répartissent entre **trois dotations principales** :

- les rémunérations des personnels en activité : 432 MF (+ 8,3 %),
- les charges de pensions civiles : 806 MF (+ 18 %)
- le fonctionnement des services : 462 MF (+ 32 % hors transfert).

**Les mesures nouvelles** (114,2 MF hors transfert), deux fois et demie supérieures à celles inscrites en 1983, intéressent principalement :

- la provision pour hausse des rémunérations en 1984 (+ 10,5 MF),
- le renforcement des moyens de fonctionnement des services (+ 12,9 MF),
- les ajustements aux besoins de diverses dotations (+ 78 MF) tels les loyers et l'informatique.

On examinera plus particulièrement :

#### **a) les mesures intéressant les personnels et les effectifs**

Globalement, les effectifs budgétaires s'élevaient pour l'ensemble du Ministère à 3.514 au 1er janvier 1983 (effectifs réels : 3.094).

En 1984, seront réalisées 15 créations d'emplois et 29 suppressions dont 25 au titre de la stabilisation des effectifs de la Fonction publique, soit un solde net négatif de 14 emplois.

Plus particulièrement, les mesures inscrites au projet de budget visent, d'une part, à améliorer la situation des agents, d'autre part, à mieux adapter les emplois et les effectifs aux besoins, à travers :

- la titularisation de 27 auxiliaires et contractuels sur des emplois vacants,
- la transformation de 43 emplois,
- la remise à niveau des indemnités pour travaux supplémentaires,
- l'amélioration des actions de formation permanente des fonctionnaires.

Une mesure de 2,9 MF est prévue pour le développement de la préparation aux concours au profit de toutes les catégories d'agents, ainsi que la multiplication des actions de formation continue afin de permettre aux personnels de s'adapter aux mutations que la législation et les formes d'interventions publiques ont subies ces deux dernières années (droit du travail, action pour l'emploi, réforme hospitalière, décentralisation, etc.).

#### **b) Les mesures liées au fonctionnement des services**

Au-delà des mesures de simple actualisation, le projet de budget de 1984 consacre un effort important à l'amélioration du fonctionnement des services.

- *Remise à niveau de certaines dotations* (intéressant l'ensemble des services centraux et extérieurs) :

● Loyers ..... + 10 MF

● Remboursement à diverses administrations ..... + 30 MF

● Fonctionnement du centre de traitement informatique + 5,5 MF

- *Renforcement des moyens courants* :

● de l'administration centrale ..... + 4 MF

(équipement des postes de travail pour agents handicapés, frais de mission, matériel, documentation)

- des services centraux de l'emploi ..... + 2,5 MF  
(vacations, frais de mission, matériel)

- des services extérieurs des affaires sanitaires et sociales  
et notamment du contentieux technique de la sécurité sociale  
(matériel) ..... + 4,5 MF

- du laboratoire national de la santé ..... + 0,5 MF  
(matériel scientifique)

– *Développement de la bureautique*

- à l'administration centrale ..... + 2,5 MF

- dans les services extérieurs du Travail et de l'Emploi :

- équipement en matériel bureautique ..... + 2,9 MF

- automatisation de la comptabilité ..... + 3,5 MF

- automatisation des COTOREP ..... + 1 MF

## 2°) Les dépenses en capital

Celles-ci se caractérisent par :

- une diminution des autorisations de programme (- 16 %) faisant suite à l'augmentation très importante de 1983 ;

- une diminution des crédits de paiement (- 8,3 %).

Toutefois, si l'on tient compte des annulations intervenues en cours d'année : 29 MF en AP et 18,7 MF en CP, les pourcentages s'inversent (+ 21 % en AP ; + 26 % en CP).

On constate à nouveau un renversement de tendance. Alors qu'en 1983, priorité avait été donnée à l'équipement administratif, cette année, c'est au tour des dotations concernant les études d'organisation et l'informatique de progresser sensiblement.

C'est ainsi que sont privilégiées :

- l'informatique hospitalière (AP : 6 MF ; CP : 5,7 MF),

- les études R.C.B. sur les problèmes hospitaliers (AP : 7,3 MF ; CP : 6,6 MF)

– et pour la deuxième année consécutive, la mission « recherche-expérimentation » dont les AP augmentent de 22 % et les CP de 108 %, sans que votre Commission ne soit plus convaincue cette année que l'an dernier de son caractère prioritaire au vu de son programme de travaux, à savoir :

*Affaires sociales*

– Transferts sociaux

● opérations d'inventaires .....	0,40
● recherches exploratoires pour la mise en place du programme 1984 .....	0,40
– Factures du social .....	0,60
– Politiques sociales et décentralisation .....	0,19
<b>Total .....</b>	<b>1,59 MF</b>

*Santé*

– Santé/Travail .....	0,24
– Information et Santé .....	0,24
– Prévention des handicaps .....	0,40
– Fonctionnement et dynamique du système de santé .....	0,40
– Santé mentale .....	0,40
<b>Total .....</b>	<b>1,68 MF</b>

*Réserve pour besoins en recherches ponctuelles des cabinets, directions et services.....* 0,68

**3°) Les moyens consacrés à l'informatique.**

L'ensemble des crédits gérés par la division de l'organisation et des méthodes informatiques (DOMI) et consacrés à l'informatique au cours des cinq dernières années de 1978 à 1982, représente un montant total de 195,76 MF répartis de la façon suivante :

- 1978 .....	22,04 MF
- 1979 .....	44,35 MF
- 1980 .....	34,60 MF
- 1981 .....	38,81 MF
- 1982 .....	55,95 MF

L'emploi de ces crédits s'est fait sur une vingtaine de projets intéressant :

- *la logistique générale* : il s'agit d'assurer l'intendance informatique nécessaire aux ministères actuels et les applications de gestion destinées à l'administration centrale (personnel, concours, comptabilité et les bases de données documentaires absorbent environ 73 % du budget) ;

- *la connaissance de l'état de santé de la population* : ce domaine qui regroupe toutes les enquêtes statistiques nécessaires à l'information de la Direction générale de la Santé et des hôpitaux a absorbé en moyenne 4,6 % du budget total ;

- *les projets concernant les structures sanitaires et sociales*, auxquels sont affectées les opérations pour la direction de la Sécurité sociale, absorbent environ 9 % du budget total ;

- *les projets visant les services extérieurs* représentent environ 13,6 % du total.

En 1982, la DOMI a été remplacée par la division de l'organisation et de l'informatique (DORIQUE), réforme qui devait permettre d'individualiser et de séparer les responsabilités en matière de traitements informatiques.

Elle assure conjointement des actions de conseil auprès des services centraux, des actions en organisation, des actions d'automatisation et de production, à côté des projets menés par les services extérieurs.

En 1983, elle a disposé d'un budget de 50,6 MF.

Toutefois, ce panorama - volontairement succinct - ne reflète pas dans toute sa réalité les difficultés que connaît « l'informatique » des

**ministères sociaux. Construite sans véritable schéma directeur, trop centralisée, elle est toujours à la recherche de son identité.**

Par ailleurs, *la gestion des crédits inscrits au titre de l'informatique ne brille pas par sa rigueur* comme mon prédécesseur sur ce rapport, notre éminent collègue M. André FOSSET, a pu s'en rendre compte en exerçant un contrôle sur pièce et sur place.

Il suffit, pour s'en convaincre, de constater que sur les deux principaux chapitres concernés (34-95 et 57-91) la consommation des crédits n'est pas satisfaisante :

– Chapitre 34-95 :

- 5 MF de crédits reportés sur 23,5 MF de dotation initiale en 1981 (21 %),

- 3,7 MF de crédits reportés et 4,5 MF de crédits annulés pour un montant total de crédits disponibles égal à 48,9 MF (17 %) en 1982,

- Enfin, au 31 août 1983, seulement 28,8 % des crédits étaient consommés.

– Chapitre 57-91 :

- 17 MF d'autorisations de programme et 24,6 MF de crédits de paiement reportés en 1981,

- Respectivement 20,3 MF (50 %) et 34,9 MF (66,8 %) en 1982.

En outre, on rappellera que l'arrêté du 5 mai 1983 précité a annulé 41 % des autorisations de programme (- 14,19 MF) et 42 % des crédits de paiement (- 9,4 MF) inscrits initialement sur le chapitre 57-91.

Compte tenu de l'importance des sommes en cause, il serait souhaitable que soit enfin élaboré un véritable schéma directeur pour les années à venir, s'appuyant sur une évaluation rigoureuse des besoins dans un objectif de rationalisation et de cohérence optimum et ce, au moment où l'on met en oeuvre la décentralisation.

## **B. LA SECTION TRAVAIL-EMPLOI**

Après avoir dressé un rapide tableau de l'évolution des grandes masses budgétaires figurant dans le projet de budget, votre rapporteur

s'attachera plus spécialement à l'examen des dotations d'intervention dans les deux secteurs clefs que sont l'indemnisation du chômage et les actions en faveur de l'emploi.

### **1° L'évolution des grandes masses budgétaires**

Représentant 5,9 % des dépenses civiles, le projet de budget du Travail et de l'Emploi pour 1984 progresse beaucoup plus vite que la moyenne de l'ensemble des budgets civils (+ 6,1 %), renouant ainsi avec le type d'évolution qu'il connaissait antérieurement à 1983, seule année où il a enregistré une progression inférieure à celle des budgets civils.

On déplorera ainsi que les tentatives de redéploiement des crédits amorcées l'année dernière ne soient pas poursuivies cette année, à l'exception de ceux afférents au chômage partiel.

En effet, avec un montant total de crédits qui s'élève à 49,8 milliards de francs, le projet de budget pour 1984 augmente de 12 %, pourcentage porté à 18,3 %, si l'on raisonne à structure budgétaire constante, contre 11,2 % en 1983.

On rappellera qu'interviendront en 1984 :

- le transfert au budget des services généraux du Premier Ministre des crédits afférents à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.), soit 2.770 MF actualisés ;

- le transfert à la Section commune des crédits concernant le fonctionnement des services extérieurs du Travail et de l'Emploi ainsi que les études et les travaux statistiques, soit au total 91,6 MF actualisés ;

- le transfert au budget du Commissariat général au Plan des crédits intéressant l'Institut de recherche économique et sociale, soit 2,1 MF.

a) Les crédits du titre IV, en progression de 12,4 % (+ 18,4 % à structure budgétaire constante), représentent, comme les années précédentes, plus de 90 % de l'ensemble du budget, soit 46,7 milliards de francs.

Les principales dotations, qui bénéficient de 3 milliards de mesures nouvelles, se répartissent de la manière suivante :

– *Les dépenses d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi*

Présentant un caractère toujours prépondérant (72 % du budget), elles s'élèveront au total à 36,1 milliards de francs, répartis comme suit :

- *Le fonds national de chômage* dont les crédits passent de 30,2 milliards de francs à 33,1 milliards, soit une progression de 9,6 %, très nettement inférieure à celle des années précédentes (+ 33 % en 1983). Calculée à partir d'une hypothèse d'augmentation de 5 % du nombre de journées indemnisées à la fin de l'année 1984, la subvention de l'Etat à l'UNEDIC s'élève à 31,5 milliards de francs, en augmentation de 8,2 % (contre 33 % en 1983 et 90 % en 1982) ;

- *le financement de la deuxième convention sociale de la sidérurgie* (1.839 MF) dont la dotation progresse de 43 MF alors que la situation de ce chapitre est excédentaire (reports importants) depuis plusieurs années ;

- *les aides de secours exceptionnel aux travailleurs sans emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation* (dotation figurant au fonds national de l'emploi, cf ci-dessous) au financement desquelles sont affectés 1.126 MF contre 207 MF en 1983 (+ 444 %) ;

– *Le fonds national de l'emploi* (9.904 MF) qui progresse de 98 % (105 % en 1983). On notera :

- la diminution des crédits afférents au *chômage partiel* (- 160 MF) en raison d'une modification de la réglementation et d'une réduction escomptée du nombre de bénéficiaires ;

- la très forte progression des crédits destinés au financement des *contrats emploi-formation* (+ 35 %) des *actions de formation conventionnées* (+ 240 %) et des *contrats de solidarité* (+ 134 %) ;

- la création d'une nouvelle dotation (8,5 MF) destinée à accueillir *la participation de l'Etat au financement d'audits économiques et sociaux dans les entreprises* ;

– *le reclassement des travailleurs handicapés* (2.160 MF, soit + 18 %) ;

– *l'encouragement à la formation ouvrière* (60,7 MF).

**b) Les crédits du titre III, soit 2,99 milliards de francs, connaissent une progression sensible de 14,9 % à structure budgétaire constante et ce, pour trois raisons essentielles, à savoir :**

– *les mesures de réorganisation des services* (titularisation des vacataires, aménagement des carrières par transformation d'emplois, mesures indemnitaires) qui se traduisent par la création nette de 49 emplois ;

– *le renforcement très important des moyens affectés à l'A.N.P.E.* dont la subvention (2.029 MF) augmente de 19,5 % : création de 38 emplois d'informaticiens et 420 emplois administratifs, accroissement des moyens informatiques (+ 15 MF) ;

– *l'augmentation sensible (+ 16,5 %) des subventions accordées aux organismes chargés des conditions de travail.*

**c) Quant aux dépenses en capital** qui concernent essentiellement cette année l'A.N.P.E., elles sont caractérisées par une augmentation très importante des autorisations de programme (+ 52,5 %) et des crédits de paiement (+ 58 %) et ce, pour la deuxième année consécutive.

## **2° Les moyens des services sous le signe de la réorganisation**

Les propos qui suivent concerneront les services extérieurs et les organismes de recherche dans la mesure où la dotation de l'A.N.P.E. fera l'objet d'une analyse approfondie dans la troisième partie de ce rapport et que les crédits afférents à l'A.F.P.A. ont été transférés sous la tutelle du ministère de la Formation professionnelle.

### **a) services extérieurs : des mesures de réorganisation des services**

Au total, le projet de budget pour 1984 compte la création nette de 49 emplois contre 344 l'année dernière.

Trois sortes de mesures sont prévues :

– *la création de 109 emplois, soit :*

- 18 emplois d'agent de bureau,
- 91 emplois d'agent de service de 2ème catégorie

pour permettre la titularisation de 202 agents vacataires employés à temps partiel.

– *Le repyramidage des emplois de catégories C et D qui comporte :*

- la transformation de 57 postes de commis et de 591 postes d'agent de bureau (total 648) en 55 postes d'agent d'administration principal, 155 postes de sténodactylographe et 400 postes d'agent technique de bureau (total 610 postes) ;

- la transformation de 2 postes de préposé téléphoniste en 2 postes de téléphoniste principal ;

- la transformation de 18 postes d'agent de service de 2ème catégorie en 11 postes de chef surveillant et 5 postes d'agent de service de 1ère catégorie (total 16 postes) ;

- La titularisation d'agents contractuels :

Il est proposé, à ce titre, de transformer 282 postes d'agent contractuel de 4ème catégorie en :

- 203 postes de commis ;
- 23 postes de sténodactylographe ;
- 52 postes d'agent technique de bureau ;
- 4 postes d'ouvrier professionnel de 3ème catégorie

et de supprimer 20 postes d'agent de bureau pour équilibrer la dépense.

A côté de ces mesures qui n'affectent que des emplois de catégories C et D, le budget pour 1984 comporte des *mesures de revalorisation indemnitaires* à hauteur de 2,9 MF.

**Votre Commission des finances enregistre avec satisfaction l'inscription de ces mesures.** L'aménagement des carrières ainsi réalisé, la revalorisation des indemnités – dans la mesure où elle bénéficiera à l'ensemble du personnel – venant à s'ajouter au renforcement des moyens en matériel (cf Section commune) devraient permettre à cette administration de mieux faire face à son plan de charge avec l'appui d'agents mieux motivés.

**Toutefois, elle continue de s'interroger sur la permanence, pour la troisième année consécutive, d'un nombre important de vacances d'emploi ;** alors que les effectifs budgétaires autorisés sont au nombre de 9.315 pour 1983, au 1er juillet, l'effectif réel n'était que de 8.312.

Votre Commission note cependant que, pour la première fois en 1984, aucune mesure de renforcement des personnels n'est prévue, ainsi qu'elle l'avait souhaité lors de la discussion des précédents budgets.

#### **b) Les organismes de recherche**

Le secteur de la recherche voit ses moyens progresser de 8,4 %, soit + 8,2 % au titre des dépenses de fonctionnement, + 8,5 % en autorisations de programme et + 8,2 % en crédits de paiement, augmentations en retrait par rapport à celles très importantes enregistrées en 1983, mais encore supérieures à l'évolution de l'ensemble des dépenses civiles.

– *L'Institut national des études démographiques (INED)* qui obtient la création d'un emploi de chargé de recherche et la consolidation de la transformation des 4 emplois intervenue en 1982, voit sa subvention de fonctionnement augmenter de 8,5 % et ses crédits de paiement de 8,6 %.

Avec un effectif de 146 personnes dont 44 chercheurs, l'Institut disposera en 1984 d'un budget qui peut être chiffré comme suit :

	Rappel 1983	Projet 1984	%
<b>SUBVENTION DE L'ETAT</b>			
<b>a) Titre III :</b>			
– Personnel			
– Missions			
– Fonctionnement .....	25 396 421	27 604 927	+ 8,6
– Dotation compensatrice T.V.A.....	5 530 587	5 523 084	- 0,1
	<b>30 627 008</b>	<b>33 128 011</b>	<b>+ 8,2 %</b>
<b>b)Titre IV</b>			
– Soutien des programmes .....	5 275 000	5 602 000	+ 6,2 %
– Actions thématiques programmées (ATP) (crédit de paiement) .....	3 762 000	4 210 000	+ 11,9 %
	<b>9 037 000</b>	<b>9 812 000</b>	<b>+ 8,6 %</b>
<b>TOTAL DE LA SUBVENTION DE L'ETAT.....</b>	<b>39 664 008</b>	<b>42 940 011</b>	<b>+ 8,3 %</b>
<i>A DEDUIRE</i> : T.V.A. sur recettes .....	- 6 220 494	- 6 734 266	
<i>CREDITS DISPONIBLES</i> .....	33 443 514	36 205 745	+ 8,3 %
<i>RESSOURCES PROPRES</i> (vente des publications).....	480 000	520 000	+ 8,3 %
<b>TOTAL DES CREDITS OUVERTS AU BUDGET DE L'I.N.E.D.....</b>	<b>33 923 514</b>	<b>36 725 745</b>	<b>+ 8,3 %</b>

Il convient de rappeler que les crédits inscrits au titre III se rapportent essentiellement au personnel et aux missions ainsi qu'aux subventions au Comité international de coordination des recherches nationales en démographie (C.I.C.R.E.D.) et au Centre d'Information sur les problèmes de la population (C.I.P.P.).

Les crédits inscrits au titre VI se subdivisent en « Soutien des programmes » et « A.T.P. » : les premiers servent à financer les dépenses de base en matière de fonctionnement, essentiellement le loyer de l'immeuble occupé par l'Institut, les dépenses d'éclairage et chauffage et les dépenses d'impression des deux périodiques (POPULATION et POPULATION ET SOCIETES). Ce sont les ressources fournies par les A.T.P. qui permettent à l'I.N.E.D. de fonctionner une fois les dépenses de base financées : ainsi les A.T.P. servent à la rémunération des personnels d'enquête et de chiffrage ainsi qu'au financement des exploitations informatiques et à la publication des Cahiers « Travaux et Documents de l'I.N.E.D. ». En dépit de leur part relativement modeste dans l'ensemble des ressources de l'I.N.E.D., les crédits d'A.T.P. revêtent une importance décisive pour le fonctionnement de l'Institut.

Parmi les innombrables travaux réalisés par l'I.N.E.D., on soulignera deux points :

- l'analyse conjoncturelle de la fécondité française et étrangère au niveau national depuis 1945 selon une nouvelle méthode mise en oeuvre en 1983 et permettant un calcul rapide de la fécondité mensuelle. Le suivi de l'évolution à court terme de la fécondité ainsi rendu possible pour de nombreux pays aux situations politiques, législatives et économiques variées, constitue un vaste champ d'expériences à interpréter et à expliquer.
- la conjoncture de la nuptialité française et étrangère fait l'objet d'une analyse selon une méthodologie analogue qui permet de suivre son évolution mensuelle.

Quant au *Centre d'études sur l'emploi*, les données budgétaires sont résumées dans le tableau qui suit.

Crédits	1983	1984	1984/1983 %
- Crédits de personnel	11,059	11,931	+ 7,9
- Crédits de fonctionnement			
- T.V.A.	2,177	2,330	+ 7,0
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>13,236</b>	<b>14,261</b>	<b>+ 7,7</b>
- Soutien de programmes	1,735	1,843	+ 6,2
- Actions thématiques programmées	1,417	1,609	+ 13,5
<b>Total des dépenses en capital</b>	<b>3,152</b>	<b>3,452</b>	<b>+ 9,5</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>16,388</b>	<b>17,713</b>	<b>+ 8,1</b>

Disposant d'un effectif de 65 personnes dont 27 chercheurs, il poursuit ses travaux en matière de prévisions d'emploi, d'étude du fonctionnement du marché du travail et de sociologie de l'emploi. Le programme de recherche à moyen terme porte sur les thèmes suivants :

- analyses sectorielles et filières d'emploi,
- emploi, espace et marché du travail,
- politiques des entreprises et aides à l'emploi,
- technologie, emploi-organisation du travail,
- insertion sociale et professionnelle des jeunes,
- analyse des demandeurs d'emploi.

On notera que les demandes budgétaires 1984 marquent une consolidation des moyens du Centre, dans un contexte budgétaire de rigueur. Aucune création d'emploi n'est prévue et les dépenses de soutien de programmes progressent de 6,2 %, ce qui, compte tenu de l'augmentation de certaines charges (révision triannuelle du loyer notamment) implique une gestion très stricte. Les crédits d'actions thématiques programmées, en progression de 13,5 % permettront la poursuite du programme engagé en 1983, avec la réalisation de travaux informatiques importants et d'enquêtes « lourdes ».

Reste le secteur des études dont les crédits figurent à présent à la section commune (chapitres 34-02 art. 17 et 18 ; 37-03 art. 16, 21 et 22) à l'exception de ceux concernant le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CERQ) qui demeurent au chapitre 36-61 de la section « Travail-emploi » : ils passent de 13,9 millions à 14,7 MF, soit une progression de 5,7 %.

Votre rapporteur note que le contexte budgétaire de rigueur paraît avoir entraîné sur ces dotations la réalisation d'un salubre effort de sélectivité qui demandera à être poursuivi dans les années à venir.

### **3° Un budget d'intervention consolidé malgré une gestion peu rigoureuse des crédits.**

Sur un total de crédits égal à 49,8 milliards de francs, ceux consacrés aux interventions représentent 46,7 milliards, soit 93,8 %. En 1983, ces mêmes dotations s'élevaient à 41,6 milliards pour un budget global de 44,3 milliards, soit 93,9 %.

Avant d'examiner les deux dotations essentielles du Fonds national de chômage et du Fonds national de l'Emploi, on constate que :

**- la tentative de redéploiement des crédits réalisée en 1983 à hauteur de 1.427 millions de francs n'est pas poursuivie avec la même ampleur.**

Cette année, trois mesures d'économies figurent dans le projet de budget pour un montant de 540 millions, dont deux consécutives à la réglementation du chômage partiel ; la troisième résultant d'une modification des plafonds de ressources nécessaires pour bénéficier de l'aide de secours exceptionnel.

- l'effort de regroupement des crédits d'intervention en matière d'emploi, engagé en 1983, n'est pas poursuivi.

**a) La priorité demeure à l'indemnisation des demandeurs d'emploi**

*Le Fonds national de chômage comporte quatre dotations principales d'inégale importance : la subvention de l'Etat à l'UNEDIC (31.561 MF), la privation partielle d'emploi (579 MF), la participation de l'Etat à l'indemnisation du chômage dans les DOM (214,9 MF), les chantiers de chômage dans les DOM-TOM (74,5 MF).*

**- Le chômage partiel**

● 201.000 personnes, en moyenne mensuelle, ont été touchées par le chômage partiel en 1982 contre 320.300 en 1981. Les chiffres des cinq premiers mois de l'année 1983 marquent une légère remontée se situant autour de 247.000.

**Moyenne trimestrielle des effectifs ayant perçu les allocations publiques de chômage partiel depuis 1979**

(en milliers)

Années	1er trim.	2ème trim.	3ème trim.	4ème trim.
1979	157	131	69	96
1980	96	140	137	344
1981	392	363	205	319
1982	258	198	123	223
1983	230	233	-	-

En 1982, l'Inspection du Travail a autorisé l'indemnisation de 12.237.000 journées de travail au titre du chômage partiel.

Chaque mois ce sont presque 3.000 établissements qui ont prévu de recourir au chômage partiel, principalement en raison d'une conjoncture économique difficile.

Les 201.000 salariés concernés, chaque mois en moyenne en 1982, soit 1,5 % des salariés du secteur industriel et commercial privé, représentent 52 % des effectifs des établissements qui ont déposé une demande d'autorisation d'indemnisation.

Si le chômage partiel autorisé avait été entièrement pratiqué, chacun de ces salariés aurait chômé en moyenne 5,1 journées de travail cette année là.

Au cours de l'année passée, s'est prolongée la tendance à une moindre utilisation du chômage partiel constatée depuis mai 1981 alors que la période précédente, depuis le début de 1980, avait connu une croissance rapide et continue du chômage partiel. Aussi, le nombre de journées indemnissables est inférieur de 29,7 % en 1982 à son niveau de 1981 qui était une année record en matière de chômage partiel indemnissable. Ce niveau reste cependant élevé comparé à celui des années antérieures.

**Le recours au chômage partiel a augmenté de façon continue tout au long du premier semestre 1983** : ainsi, en données corrigées des variations saisonnières, le nombre de journées indemnissables passe de 865.400 en janvier 1983 à 1.123.100 en mars et 1.581.800 (données provisoires) en juin.

Sur la période de janvier à mai 1983, pour laquelle les chiffres définitifs sont connus, ce sont 5.991.000 journées dont l'indemnisation a été autorisée contre 5.823.500 pour la même période de 1982, soit une augmentation de 2,9 %.

- Les crédits demandés pour 1984 diminuent de 296 MF (- 34 %) en raison de la réforme envisagée de la réglementation en la matière et de la réduction corrélative escomptée du nombre de bénéficiaires.

On doit s'étonner de l'inscription d'une telle mesure d'économie, alors que les modalités de la réforme ne sont pas encore connues et que le recours au chômage partiel paraît s'accroître de nouveau.

Dans ces conditions, on peut penser qu'un abondement en cours d'année sera nécessaire, rendant une telle mesure d'économie totalement artificielle.

#### **- La subvention de l'Etat à l'UNEDIC**

Afin de mieux appréhender la situation financière du régime d'indemnisation, on précisera en premier lieu la répartition des bénéficiaires par catégories de prestations.

Catégories de prestations	Septembre 1983	Moyenne 1er semes. 1982 (1)	Moyenne 1er semes. 1983 (2)	(1) % (2)
Allocation de base	524.816	721.700	618.300	- 14,3
Allocation forfaitaire	104.495	144.800	117.300	- 19,0
Allocation spéciale	92.306	177.000	89.700	- 49,3
Allocation de fin de droits	218.491	136.300	219.400	+ 61,0
Total des demandeurs d'emploi percevant une aide	931.069	1.179.800	1.044.700	- 11,4
Garantie de ressources:				
- licenciement	203.282	171.700	201.700	+ 17,5
- démission	232.451	164.000	219.500	+ 33,8
- économique	229	1.450	800	- 45,0
Allocation conventionnelle F.N.E.	81.542	31.400	63.400	+ 102,0
Allocation complémentaire	1.048	500	450	- 10,0
Allocation de solidarité	181.510	2.720	116.000	+4.165,0
Indemnités de formation	4.545	22.754	20.600	- 9,5
Total des bénéficiaires des aides	1.635.679	1.574.324	1.667.150	+ 6,2

Plusieurs remarques s'imposent :

- **La diminution très sensible**, et ce pour la première fois depuis de nombreuses années, **du nombre des chômeurs indemnisés**, en liaison, d'une part avec les nouvelles dispositions mises en oeuvre en matière d'indemnisation du chômage par le décret n° 82-991 du 24 novembre 1982 qui seront examinées dans la suite de ce rapport, d'autre part, avec le retrait du marché du travail d'un nombre croissant d'actifs (pré-traités, stagiaires en formation) ;

- la nouvelle progression spectaculaire des bénéficiaires d'une **préretraite** que ce soit, au titre de la garantie de ressources (+ 25 %), au titre de l'allocation conventionnelle du F.N.E. (+ 102 %) ou, au titre des contrats de solidarité (+ 4.165 %),

- l'augmentation très importante du nombre des bénéficiaires de **l'allocation de fin de droits** qui est à rapprocher de l'allongement de la durée moyenne de chômage et des nouvelles dispositions d'indemnisation du chômage précitée.

Cela pose avec une acuité accrue le **problème des chômeurs de longue durée.**

L'application de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979 et du décret n° 82-991 du 24 novembre 1982 qui a été pris pour contribuer à rétablir l'équilibre financier de l'UNEDIC a profondément modifié le système d'indemnisation du chômage.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation des demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits, il convient de noter que les statistiques établies par l'UNEDIC, font apparaître un flux mensuel important de demandeurs d'emploi cessant d'être indemnisés sous des motifs divers.

Toutefois, seuls les demandeurs d'emploi ayant atteint les durées maximales d'indemnisation fixées par le décret n° 82-991 du 24 novembre 1982 peuvent être considérés comme des « fins de droits » dans la mesure où ils ont épuisé la totalité des possibilités d'indemnisation (prolongation, allocation de fin de droits, etc) prévues par le régime d'assurance chômage.

Ainsi, entre les mois de juillet 1982 et avril 1983, 158.109 personnes ont cessé d'être indemnisées, ayant perçu la totalité des droits auxquels elles pouvaient prétendre (prolongations comprises). Il convient d'observer que 145.893 personnes ont notamment cessé d'être indemnisées entre février et mai 1983.

Cette brusque augmentation, qui revêt un caractère exceptionnel, est due aux incidences du décret du 24 novembre 1982 qui a réduit dans certains cas les durées d'indemnisation et proportionné celles-ci aux références de travail.

En effet, l'application de ce décret a entraîné le réexamen de la situation de tous les allocataires depuis le mois de février et conduit dans certains cas à la cessation de leur indemnisation lorsqu'ils avaient atteint les durées maximum d'indemnisation prévues par le décret.

En ce qui concerne la situation difficile des demandeurs d'emploi plus âgés, le décret du 24 novembre 1982 exprime clairement cette préoccupation puisque parallèlement aux mesures d'économies nécessaires, il prévoit en son article 8 deux dispositions particulières en faveur des chômeurs âgés après examen de leur situation particulière :

– d'une part, l'allocation de base ou l'allocation de fin de droits pourra être maintenue sans qu'il soit fait application des limites de durées d'indemnisation aux personnes de cinquante sept ans et six mois qui ont été privées d'emploi depuis au moins un an et qui ont appartenu pendant au moins dix ans à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale, au titre d'emplois relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage ou de périodes assimilées à ces emplois, sous réserve qu'elles justifient soit d'une année continue, soit de deux années discontinues d'appartenance dans une ou plusieurs entreprises au cours des cinq années précédant la rupture du contrat de travail ;

– d'autre part, le montant de l'allocation de fin de droits est majoré de 100 % en faveur des allocataires âgés de plus de 55 ans, qui ont été privés d'emploi depuis un an au moins et qui ont appartenu pendant vingt ans au moins à un ou plusieurs régimes de sécurité sociale au titre d'emplois salariés relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage ou de périodes assimilées à ces emplois et, sous réserve qu'ils justifient, soit d'une année continue, soit de deux années discontinues d'appartenance dans une ou plusieurs entreprises au cours des cinq années précédant la rupture du contrat de travail.

**En ce qui concerne le cas des chômeurs de longue durée qui ne sont plus indemnisés, il convient de rappeler qu'afin de pallier ces situations, une aide de secours exceptionnel a été mise en place par une convention conclue le 24 février 1981 entre l'Etat et l'UNEDIC.**

Cette convention prévoit le versement, sur des fonds entièrement publics, (cf. ci-après chapitre 44-74. Fonds national de l'Emploi) d'une allocation journalière du même montant que l'allocation forfaitaire minimale versée par les ASSEDIC, soit **36 F par jour**, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits, sous certaines conditions de ressources, de pratique professionnelle ou d'âge, et de recherche d'emploi. Ces conditions sont les suivantes :

– le plafond de ressources ne doit pas excéder trois fois le montant de l'aide annuelle pour une personne seule, et sept fois ce montant pour un ménage. Actuellement, sont ainsi exclues les personnes seules disposant, avant perception de l'aide de secours exceptionnel, d'un revenu annuel supérieur à 39.420 F et les ménages dont le revenu est supérieur à 91.980 F.

– les intéressés doivent avoir quarante ans à la date où ils ont cessé de bénéficier du revenu de remplacement, ou avoir antérieurement exercé une activité professionnelle salariée pendant au moins cinq ans. Des dérogations peuvent en outre être accordées par les commissions paritaires des ASSEDIC dans certains cas particuliers, comme par exemple pour certaines femmes entrées tardivement dans la vie active.

L'aide de secours exceptionnel est allouée pour une période de six mois ; elle peut être renouvelée par périodes semestrielles si les bénéficiaires continuent à satisfaire aux conditions.

En outre, des mesures sont à l'étude prévoyant que les demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans puissent bénéficier du doublement de cette aide selon des modalités qui seront définies prochainement.

Il convient de préciser qu'en mai 1983, 18.000 personnes bénéficiaient de l'aide de secours exceptionnel.

On précisera par ailleurs que les actions spécifiques de formation en faveur des chômeurs de longue durée seront reconduites en 1984, à travers :

- 31.000 stages « courts » (- 300 heures)
- 1.700 stages « longs » (800 heures)
- 10.000 stages de mise à niveau gérés par l'A.N.P.E.

Quant à la situation financière de l'UNEDIC, elle se présente de la façon suivante pour les cinq dernières années

## Ressources

(en MF)

	1979	1980	1981	1982	1983 (prévisions)
1) Cotisations encaissées	21.023	25.827	29.175	34.043	52.140
2) Subventions de l'Etat (1)					} 28.316
- Métropole	1.976	10.493	16.987	23.186	
- DOM	-	1,69	59	123	
3) Subvention exceptionnelle	-	-	-	6.000	-
4) Contribution de solidarité	-	-	-	-	3.690
5) Divers	252	870	1.182	1.840	765
6) Total	23.252	37.191,69	47.403 (2)	65.199 (2)	84.911

(1) Les chiffres indiqués pour la subvention de l'Etat correspondent aux montants effectivement versés à l'UNEDIC au titre de l'exercice de l'année considérée.

(2) non compris emprunt garanti par l'Etat : année 1981 : 1.593,34 MF  
année 1982 : 4.406,53 MF  
Total emprunt non compris dans les ressources : 5.999,87 MF

## Dépenses

(en MF)

	1979	1980	1981	1982	1983 (prévisions)
<b>Total des dépenses techniques</b>	21.288	32.801	51.879,1	71.482,3	82.078
<b>Autres dépenses :</b>					} 2.990
- gestion administrative	878,7	1.334,7	1.616,9	2.264,7	
- Immobilisations	131,1	169,7	145,1	164,7	
- Impôts (foncier et sur les sociétés)	14,3	-	-	-	
- Gestion financière	-	3,8	37,9	-	
- Caisse de retraite	-	266,8	390,5	644,3	
- Intérêts débiteurs	-	-	-	236,6	2.294
<b>Dépenses totales</b>	22.312,1	34.576	54.069,5	74.792,5	88.322

Pour le premier semestre 1983, les dépenses se ventilent de la façon suivante :

- Allocations de base .....	15.187.994.455 F
- Allocations spéciales .....	3.074.421.639 F
- Allocations de fin de droits .....	1.535.605.746 F
- Allocations forfaitaires .....	1.452.886.894 F
- Garantie de ressources .....	13.371.871.202 F.
- Allocations conventionnelles FNE .....	1.633.907.681 F
- Allocations conventionnelles de solidarité (contrats de solidarité départ préretraite) .....	2.555.772.798 F
- Allocations conventionnelles complémentaires (contrats de solidarité - réduction du temps de travail) .....	6.173.072 F
- Allocations officiers et marins de commerce.....	48.879.337 F
- Prestations CEE .....	2.070.524 F
- Rapatriés .....	852.414 F
- Indemnités de formation .....	1.120.811.673 F
- Allocation décès .....	106.329.924 F
- Aide à la création d'entreprise .....	443.506.571 F
- Fonds sociaux.....	259.619.341 F
- Divers.....	1.260.379.866 F
- Autres charges (dont gestion administrative, intérêts débiteurs, caisse de retraite...)	3.129.793.258 F
Total .....	43.704.983.963 F

**Ainsi, à la fin de l'année 1983, le déficit prévisionnel s'établirait à 3,4 milliards de francs.**

En ce qui concerne la trésorerie de l'UNEDIC, le tableau ci-après montre son évolution sensible. On notera que, pour la fin 1983, le déficit de trésorerie s'établit à environ 9,8 milliards de francs compte tenu du déficit prévisionnel 1983 et du déficit 1982 (environ 6 milliards) qui n'est pas résorbé.

### EVOLUTION DES RESERVES (prévisions)

MF

	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Réserves en début de mois	- 6.304	- 4.531	- 2.316	- 2.444	- 2.366	- 3.106	- 5.581	- 5.414	- 5.383	- 5.386	- 4.083	- 6.020
Récettes	8.877	9.322	6.535	7.255	6.223	6.345	7.368	6.980	7.044	8.404	5.682	4.903
Dépenses	- 7.180	- 6.986	- 6.655	- 7.157	- 6.977	- 8.751	- 7.201	- 6.949	- 7.047	- 7.101	- 7.619	- 8.699
Réserves en fin de mois	- 4.631	- 2.316	- 2.444	- 2.366	- 3.106	- 5.581	- 5.414	- 5.383	- 5.386	- 4.083	- 6.020	- 9.816

**Votre rapporteur constate que, malgré l'augmentation des cotisations et un plan rigoureux d'économies, le déficit persiste.**

En effet, on doit rappeler que *les cotisations patronales* sont passées de 2,7 % à 3,48 % à compter du 1er novembre 1982 ; *les cotisations salariales* passent dans le même temps de 0,84 % à 1,32 %.

Quant au *plan d'économies*, il a comporté quatre grandes mesures applicables à compter du 1er janvier 1983, à savoir :

- la fixation de la hausse des salaires de référence à 10 % ;
- la réduction des durées d'indemnisation en fonction de l'activité antérieure ;

- la réglementation stricte des conditions de cumul des allocations de chômage avec les indemnités de licenciement et de congés pays par l'institution de délais de carence ;

- la fixation d'un maximum d'allocation égal à 80 % du salaire brut de référence.

En outre, le régime de la garantie de ressources avait été modifié dans un sens restrictif avant qu'il ne disparaisse, le 1er avril 1983, avec l'entrée en vigueur des dispositions portant abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Le Conseil national du patronat français (C.N.P.F.) ayant dénoncé, le 19 novembre 1982, la convention du 31 décembre 1958 relative au régime d'indemnisation du chômage et les textes pris pour son application, celle-ci aurait dû normalement prendre fin un an après soit le 19 novembre 1983. En fait, elle a été prorogée par les partenaires sociaux jusqu'au 31 décembre de cette année.

Avant, ces derniers auront dû définir les contours du nouveau régime. Le C.N.P.F. souhaite séparer clairement l'assurance chômage proprement dite, gérée et financée par les seuls partenaires sociaux et réservée aux salariés ayant perdu un emploi de l'assistance relevant de l'Etat et destinée aux chômeurs de longue durée, aux jeunes à la recherche d'un premier emploi, aux chômeurs ayant travaillé durant de courtes périodes.

Les organisations syndicales ouvrières ont diversement réagi sans fermer la porte à la négociation.

Quant à la subvention prévisionnelle pour 1984, son calcul a été néanmoins effectué dans le cadre de la réglementation actuelle, suivant les deux paramètres traditionnels :

- une augmentation de la valeur du point de cotisation UNEDIC de 6 % par rapport à 1983 ;

- une augmentation du nombre de journées indemnisées de 5,5 %.

La part de l'Etat dans le financement du régime ayant été de 33,3 % en 1983, le montant de la subvention prévisionnelle pour 1984 s'élève à **31,5 milliards de francs**.

**La sous-évaluation manifeste qui affecte le calcul de cette dernière est évidente** : alors que pour 1983, l'hypothèse retenue a été une augmentation de 11 % du nombre de journées indemnisées en prévision d'une

stabilisation du chômage, il est irréaliste de retenir pour 1984 une hypothèse de progression de 5,5 %, ce qui devrait laisser prévoir une diminution du nombre des chômeurs...

#### **- L'indemnisation du chômage dans les DOM.**

La montée en charge du régime se poursuit à un rythme accru. A titre indicatif, on peut noter que le montant des dépenses, qui s'élevait à 180 MF au 1er semestre 1982, s'établit à 268 MF pour le 1er semestre 1983.

Cette augmentation correspond à la phase finale de la période transitoire des régimes d'assurance chômage dans les DOM.

L'ajustement des crédits représente 51,9 MF, faisant progresser l'ensemble de la dotation de 32 %.

#### **- La convention sociale de la sidérurgie**

Le projet de budget pour 1984 comporte une mesure nouvelle de 43 MF au titre de l'ajustement de la dotation dont le montant global s'établit à 1.883 MF. Il n'a pas été possible à votre rapporteur de connaître avec précision la justification de cette mesure.

En revanche, il a constaté, au titre de la gestion de l'exercice 1982, qu'une nouvelle fois, ce chapitre était surdoté. En effet, malgré un prélèvement de 243 MF au profit du Fonds national de l'emploi et une annulation de 1 milliard en collectif, cette dotation a enregistré un report de 481 MF pour l'année 1983, supérieur à celui de l'année précédente (395 MF) et égal au quart des crédits disponibles.

Dans ces conditions, votre Commission vous propose, par amendement, une réduction de crédits à hauteur de 100 MF, soit 5 % de la dotation.

**b) Les actions en faveur de l'emploi : une consolidation des moyens malgré une gestion peu rigoureuse.**

Face aux dépenses de « constatation » que l'on vient d'examiner, les dépenses « actives » en faveur de l'emploi progressent de 92 %.

#### **- Le Fonds national de l'emploi (F.N.E.)**

Alors que les crédits du F.N.E. n'ont progressé, à structure constante, que de 5 % en 1983, ils explosent en 1984, passant de 4.994 MF à 9.904 MF, soit une augmentation de 98 %.

Quatre dotations augmentent tout particulièrement :

- celle afférente aux *contrats de solidarité* dont les crédits s'élèveront à 5.709,6 MF contre 2.440 MF en 1983 (+ 134 %).

On distinguera :

- *l'ajustement aux besoins* qui intéresse les contrats de solidarité « préretraite » à hauteur de 1.869 MF ainsi que les contrats de solidarité « réduction de la durée du travail » pour 1.170 MF ;

- *deux mesures nouvelles* : la première de 162 MF est destinée à permettre la relance des contrats de solidarité « préretraite progressive » ; la seconde constitue une provision de 68 MF qui devrait permettre de financer, à titre expérimental, de nouvelles formules de « temps choisi » (réduction de la durée du travail à la carte).

On rappellera brièvement que l'ordonnance n° 82-40 du 16 janvier 1982, prise dans le cadre du plan de lutte pour l'emploi des Pouvoirs publics, prévoit deux types de contrats de solidarité :

- ceux comportant une aide à « une forte réduction de la durée du travail », à savoir une exonération dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale pour chaque emploi supplémentaire résultant de la réduction du temps de travail à 37 heures le 1er janvier 1983 à 36 heures le 1er septembre 1983 ;

- ceux comportant une aide au départ en préretraite progressive : les salariés âgés de 55 ans qui accepteront la transformation en mi-temps de leur emploi à temps plein perçoivent un revenu de remplacement égal à 30 % de leur salaire brut, à condition que l'entreprise effectue une embauche équivalente de demandeurs d'emploi.

Ces deux formules ont eu un succès très relatif : 8.000 personnes ont été concernées par la préretraite progressive, 53.000 personnes par la réduction de la durée du travail entre le mois de février 1982 et le mois d'août 1983.

En revanche, la formule des contrats de solidarité comportant une aide au départ en préretraite « démission » (revenu de remplacement égal à 70 % du salaire brut antérieur assuré à partir de 55 ans et jusqu'à l'âge de 60 ans) a dépassé toutes les prévisions : en 1982, 230.000 personnes ont été concernées ; 12.300 en 1983.

● celles concernant *les contrats emploi-formation* dont les crédits s'établissent à 2.400 MF contre 1.780 MF en 1983 (+ 34,8 %), ce qui devrait permettre de financer 100.000 contrats emploi-formation, 50.000 contrats emploi-adaptation et 50.000 contrats emploi-orientation.

On précisera que :

– le contrat emploi-formation (C.E.P.) s'adresse à des jeunes de 17 à 25 ans qui souhaitent trouver un emploi stable, mais qui se heurtent à des difficultés d'insertion professionnelle du fait d'une absence de formation et de qualification ;

– le contrat emploi-adaptation (C.E.A.) s'adresse à des jeunes de 16 à 25 ans ayant déjà une formation et une qualification qui demandent à être complétées et adaptées dans l'entreprise ;

– le contrat emploi-orientation (C.E.O.) est destiné à des jeunes de 18 à 25 ans sans formation ni projet professionnel et pour lesquels une expérience professionnelle constitue le moyen le plus efficace de préciser leur projet professionnel, préalable nécessaire à l'insertion dans un emploi.

L'objectif affiché paraît ambitieux si l'on considère les réalisations : 76.200 contrats emploi-formation en 1982, 50.000 entre le 1er janvier et le 31 août 1983, 603 contrats emploi-adaptation et 300 contrats emploi-orientation pour la même période.

● *les aides de secours exceptionnel aux travailleurs sans emploi ayant épuisé leur droit à indemnisation* dont la dotation a été analysée ci-dessus dans le cadre de l'indemnisation du chômage.

● *les actions de formation conventionnées* qui ont pour objet soit de régler des problèmes ponctuels d'emploi soulevés par l'évolution des techniques, soit d'aider à l'adaptation professionnelle de la main-d'oeuvre en cas d'implantation d'une entreprise nouvelle.

**Votre rapporteur tient à souligner que la gestion des crédits du F.N.E., loin d'être maîtrisée, s'est encore dégradée un peu plus. Le phénomène de report constaté l'année dernière persiste avec une ampleur accrue.**

Ainsi, pour la gestion 1982, les reports sur l'exercice 1983 se sont élevés à 2.391 MF, contre 1.116 MF au titre de la gestion 1981, soit pratiquement le montant de la dotation inscrite en loi de finances initiale (2.434 MF).

## Chapitre 44.74 - Gestion 1982-

(U : MF)

Articles budgétaires	Loi de finances 1982	Transf. et virements	Reports 1981	Loi de finances rectificat.	Fonds de concours	Répartition	Virements internes	Total des crédits	Dépenses 1982	Reports prévus 1982
Art.10 - Rémunérations des stagiaires	-	+ 0,3	+ 261,4	-	+ 294	+ 4.365,6	+ 628,9	5.550,3	5.007,1	543,2
Art.20 - Chômage partiel	428,4	-	+ 214,3	-	-	-	-	642,7	298,3	344,4
Art.30 - Contrats emploi-formation	1.357,0	+ 243,0	+ 160,9	- 16,1	+ 222	+ 485,9	- 628,9	1.824,2	1.066,1	758,1
Art.40 -- F.N.E. Actions de formation conventionnées	101,9	-	+ 20,3	-	-	-	-	122,2	91,8	30,4
Art.51 - Aides à la mobilité en métropole	418,7	-	+ 22,7	-	-	-	29,1	3,1		30,4
Art.52 - Aides à la mobilité à l'étranger	7,5	-	+ 4,6	-	-	-	7,0	5,2	2,1	3,1
Art. 61 - F.N.E. Aides diverses	15,8	-	+ 223,2	- 0,5	+ 440	+ 500,0	- 14,9	1.163,7	569,6	594,1
Art.70 - Aide de secours exceptionnel	32,0	-	+ 30,2	-	-	-	+ 42,8	205	192,7	12,3
Art.80 - Actions pour la promotion de l'emploi	22,5	-	+ 16,5	- 3,0	-	7,0	-	43,0	15,1	27,9
Art.90 - Primes à l'embauche	-	+ 35,0	+ 111,8	-	-	-	- 50,0	36,8	49,1	47,7
<b>Totaux</b>	<b>2.433,8</b>	<b>+ 278,3</b>	<b>+ 1.116</b>	<b>- 19,5</b>	<b>+ 956</b>	<b>+ 5.358,5</b>	<b>0</b>	<b>10.123,6</b>	<b>7.732</b>	<b>2.391,6</b>

Le tableau ci-avant permet de constater qu'ont été reportés :

- 42 % des crédits au financement des contrats emploi-formation,
- 25 % de ceux affectés aux actions de formation conventionnées,
- 50 % des crédits destinés aux contrats de solidarité,
- 65 % de ceux concernant les actions pour la promotion de l'emploi

Par ailleurs, on notera l'important virement interne opéré au profit de la dotation servant à payer la rémunération des stagiaires en provenance de celle afférente au financement des contrats emploi-formation et portant sur 628,9 MF, soit 25 % des crédits disponibles sur cette dernière.

**Dans ces conditions, votre Commission ne peut accepter telle quelle la majoration des crédits demandée pour 1983.** Elle vous propose, par amendement, une réduction de 17 % de la dotation afférente aux contrats emploi-formation, de 9 % pour les actions de formation conventionnées, de 8 % sur les contrats de solidarité et de 34 % sur les crédits affectés au financement d'action expérimentale pour la promotion de l'emploi.

#### **- Les emplois d'initiative locale**

L'objectif de ce programme est de permettre des créations d'emplois durables par des organismes et personnes intervenant localement pour développer des activités n'ayant pas été, jusqu'à présent, prises en compte ni par les services publics ni par les entreprises.

L'organisme bénéficie d'une aide, non renouvelable, de 36.000 F par emploi créé à plein temps.

Les crédits inscrits pour 1981 devaient permettre de financer 5.000 emplois de ce type ; ceux prévus en 1982 étaient destinés au financement de 10.000 emplois ; il en était de même en 1983.

Toutefois, on constate que le tiers des crédits inscrits en 1982 n'a pas été consommé et a été reporté sur la gestion suivante.

**Votre Commission propose, par amendement, de réduire le montant de cette dotation.**

– La formation économique et sociale des travailleurs appelés à exercer des responsabilités syndicales.

La dotation de l'article 10 du chapitre 44-73 progresse de 6 %.

Il est précisé que les subventions accordées aux syndicats se répartissent de la façon suivante :

	1982	1983
C.G.T.	6.552.000	7.076.000
C.F.D.T.	6.552.000	7.076.000
C.G.T.-F.O.	6.552.000	7.076.000
C.F.T.C.	2.824.000	3.050.000
C.G.C.	2.824.000	3.050.000
F.E.N.	2.200.000	2.376.000

En outre, des subventions sont versées au titre de ce chapitre, à des instituts universitaires et à des organismes divers à caractère intersyndical afin de permettre à ceux-ci de dispenser aux militants syndicaux une formation qu'ils n'auraient pu recevoir dans le cadre de leur organisation. Cette formation est assurée en accord et en liaison avec les confédérations syndicales intéressées.

Ces subventions s'élèvent en 1982 et 1983 à

	1982	1983
Instituts universitaires	3.290.400	4.190.100
Organismes divers	1.576.000	1.576.000

En achevant cette analyse, votre rapporteur regrette que la tentative de regroupement des crédits menée l'année dernière non seulement ne soit pas poursuivie, mais soit compromise par le transfert des crédits afférents à l'AFPA au budget des services généraux du Premier ministre, mesure qui va à l'encontre de la nécessaire coordination devant exister entre l'A.F.P.A. et l'A.N.P.E. dans le cadre du service national de l'emploi.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **LA SITUATION DU MARCHE DU TRAVAIL : UNE STABILISATION COUTEUSE**

Cette rentrée 1983 se caractérise par une stabilisation précaire et coûteuse de la situation de l'emploi.

2.087.000 personnes étaient inscrites comme demandeurs d'emploi à la fin du mois de septembre 1983 ; les experts de l'O.C.D.E. prévoient que ce chiffre atteindra 2.450.000 à la fin de l'année 1984 dont 27 % de jeunes et 45 % de chômeurs de longue durée.

Après avoir dressé le tableau des principaux indicateurs de la situation de l'emploi, votre rapporteur tentera d'en dégager les caractéristiques les plus marquantes avant d'examiner les différents moyens de stabilisation utilisés ainsi que l'évolution des indicateurs structurels les plus marquants.

**L'évolution générale :  
les principaux indicateurs de la situation de l'emploi**

Demandeurs d'emploi (1° à 3° en données brutes fin de mois) (4° en données enregistrées au cours du mois)	Septembre) 1983	<u>Sept 1983</u> <u>Août 1983</u> (en %)	<u>Sept 1983</u> <u>Sept 1982</u> (en %)
1° Combien sont-ils ?	2.087.400	+ 7,9	- 0,6
	<u>en %</u> <u>du total</u>		
2° Qui sont-ils ?			
- de moins de 25 ans	44,0	+ 16,3	- 3,3
- de 25 à 49 ans	40,0	+ 3,0	+ 3,8
- de 50 à 59 ans	13,2	+ 1,1	- 2,4
- 60 ans et plus	2,8	- 5,9	- 6,9
- hommes	50,4	+ 6,6	+ 1,8
- femmes	49,6	+ 9,2	- 2,9
- manoeuvres	8,2	+ 3,6	- 4,4
- ouvriers spécialisés	16,6	+ 4,5	- 1,2
- ouvriers qualifiés	24,0	+ 7,1	+ 4,8
- employés non qualifiés	16,8	+ 11,9	- 2,4
- employés qualifiés	28,3	+ 10,2	- 1,7
- agents de maîtrise et techniciens	3,2	+ 7,4	+ 0,3
- cadres	3,0	+ 2,6	- 8,8
3° Depuis combien de temps le sont-ils ?			
- moins d'un mois	16,7	+ 50,2	- 10,2
- 1 à 3 mois	20,7	+ 3,9	+ 1,4
- 3 à 6 mois	16,4	+ 9,9	+ 0,6
- 6 mois à 1 an	19,6	- 7,8	+ 1,0
- 1 an à 2 ans	16,8	+ 4,8	+ 0,6
- 2 ans et plus	9,8	+ 4,7	+ 8,2
4° Pourquoi le sont-ils devenus ?			
- licenciement économique	9,5	+ 21,2	+ 5,5
- autre licenciement	6,9	+ 19,0	- 18,0
- première entrée	23,8	+ 61,2	- 13,1
- reprise d'activité	5,1	- 0,7	- 4,6
- fin de contrat à durée déterminée	39,5	+ 71,6	- 9,9
- fin de mission d'intérim	4,9	+ 32,9	- 17,1
- démission	7,8	+ 27,0	- 23,1
- autre cas	2,5	+ 23,4	- 7,4

On note :

**1° Une stabilisation confirmée des demandes d'emploi :**

- *en données brutes* : 2.087.400 (+ 7,9 % en un mois ; - 0,6 % en une année contre + 8,7 % l'année dernière) ;

- *en données corrigées des variations saisonnières (C.V.S.)* : 2.033.200(- 0,1 % en un mois ; - 0,6 % en une année contre + 9 % l'année précédente).

**2° Une chute spectaculaire des offres d'emploi après le redressement sensible qu'avait enregistré l'année 1982.**

- *en données brutes* : 67.100 (- 4,1 % en un mois ; - 30 % en une année contre + 45,6 % l'année passée) ;

- *en C.V.S.* : 58.500 (- 12,9 % en un mois ; - 32,9 % en une année contre + 45,7 % l'année précédente).

Le chiffre des offres d'emploi ne cesse de diminuer depuis le début de l'année : 105.300 en janvier, 95.000 en avril, 70.300 en juillet, 69.900 en août, 67.100 en septembre.

3° l'existence, comme l'année dernière, d'une **accalmie saisonnière** d'une ampleur un peu plus marquée toutefois, comme en témoigne le tableau ci-après :

	1979	1980	1981	1982	1983
1 <sup>er</sup> janvier	1.328.300	1.468.900	1.632.000	2.014.000	2.131.400
1 <sup>er</sup> avril	1.313.000	1.412.300	1.657.200	1.964.500	2.017.100
1 <sup>er</sup> juillet	1.233.000	1.296.200	1.625.500	1.867.100	1.877.700
1 <sup>er</sup> octobre	1.423.900	1.519.000	1.912.100	2.176.700	2.087.400

On constate donc que, depuis un an, le chômage s'est à peu près stabilisé légèrement en-dessous des deux millions de demandeurs d'emploi. Mais à quel prix ?

## B. LES MOYENS DE STABILISATION

Trois séries de mesures ont concouru au retrait de plus de 800.000 personnes du marché du travail.

1° En premier lieu, les différents mécanismes de préretraite ont concerné près de 700.000 personnes réparties comme suit :

	Sept 1982	Sept 1983	%
Bénéficiaires de la garantie de ressources	380.093	435.962	+ 14,7
Bénéficiaires de l'allocation conventionnelle du F.N.E.	44./200	81.542	+ 84,5
Bénéficiaires de l'allocation conventionnelle de solidarité	23.214	181.510	+682,0
<b>Total</b>	<b>447.507</b>	<b>699.014</b>	<b>+ 56,2</b>

Votre rapporteur tient à souligner le caractère spectaculaire de la progression de l'effectif des préretraités en rappelant que le coût unitaire d'une préretraite est d'environ 60.000 F par an.

2° Par ailleurs, les stages de formation « insertion » ou « qualification » ont concerné 70.132 jeunes sur la période allant du 1er juillet 1982 au 30 juin 1983, chiffre auquel il convient d'ajouter 15.600 stagiaires entrés en « orientation approfondie ».

On rappellera que ce dispositif, mis en place par l'ordonnance du 26 mars 1982 propose aux jeunes de 16 à 18 ans qui quittent l'école sans formation professionnelle et qui sont sans emploi, trois types de formation adaptés à leurs situations diversifiées :

– un certain nombre de jeunes sont en mesure, dès leur premier contact avec la « permanence d'accueil - information-orientation », de bénéficier d'une formation « qualifiante » : ils vont suivre un stage dit de « formation alternée de qualification » ;

– pour d'autres, cette opération sera prématurée ; elle devra être précédée d'une période préalable, plus ou moins longue, les amenant « à déterminer leur projet professionnel, à surmonter leur situation d'échec scolaire, à réapprendre certains mécanismes de base fondamentaux, à trouver les bases d'une insertion sociale réussie » (Circulaire du 14 avril 1982) ; bref, compte tenu des difficultés scolaires et sociales qu'ils ont rencontrées, on va leur conseiller de suivre, *au préalable*, une action de « formation alternée d'insertion » ;

– certains jeunes, enfin, sont dans une situation *intermédiaire* : sans devoir suivre un stage d'insertion proprement dit, ils ne sont pas pour autant, faute d'avoir un projet professionnel suffisamment défini, en mesure de bénéficier immédiatement d'une formation qualifiante ; pour les aider à déterminer leur *choix*, on leur proposera, avant toute chose, de suivre un stage « *d'orientation collective approfondie* ».

3° Enfin, on ne saurait passer sous silence les **radiations** des listes de demandeurs d'emploi suite à une absence de pointage ou à une non réponse à convocation de la part de l'A.N.P.E. ; en septembre 1983, 33 % des demandes d'emploi ont été annulées pour ces deux motifs contre 27 % en septembre 1982 : cette augmentation de 6 points représente 11.000 annulations supplémentaires, soit 142.500.

Cependant, cette stabilisation n'a pas entraîné une modification des indicateurs structurels qui demeurent toujours très préoccupants.

### **C. UNE NOUVELLE DEGRADATION DES INDICATEURS STRUCTURELS**

On soulignera plus particulièrement les points suivants :

1° *Les demandeurs d'emploi à temps partiel*, qui sont comptabilisés officiellement depuis le mois de mai dernier, représentaient 203.600 personnes à la fin du mois de juillet. Ils convient, pour avoir une appréciation exacte du nombre de demandeurs d'emploi, de les rajouter aux 2.087.400 demandeurs d'emploi à temps plein.

2° *La durée moyenne du chômage* continue d'augmenter (+ 3,2 % en un an) passant de 281 à 290 jours. On soulignera que le pourcentage des **demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an** a légèrement progressé : **16,8 %** contre 16,6 % en septembre 1982, soit 350.680 personnes.

Mais, fait plus grave, le nombre de ceux qui sont au chômage depuis plus de deux ans augmenter également : 9,8 % contre 9 % il y a un an, soit 204.560 personnes.

3° *La nouvelle aggravation du chômage dans la catégorie des 25-49 ans* qui représente 40 % des demandeurs d'emploi contre 38,3 % l'année dernière.

Point positif, les jeunes âgés de moins de 25 ans sont sensiblement moins nombreux : il faut voir là les effets *provisoires* des stages de formation ; en effet, ils n'ont pas l'assurance de trouver un emploi à la sortie.

4° Pour la première fois, *les femmes* (49,6 %) sont moins nombreuses que les hommes (50,4 %) à être touchées par le chômage.

5° *La nouvelle aggravation du chômage parmi les ouvriers qualifiés.*

Notons la diminution sensible du chômage parmi les cadres.

6° Au niveau des *motifs d'annulation*, on notera la part prépondérante de celles intervenues suite à absence au contrôle ou non réponse à convocation (cf. ci-dessus).

7° Enfin, *les effectifs salariés des secteurs marchands non agricoles* ont diminué de 1 % sur une année.

Quant aux *offres d'emploi*, elles retrouvent pratiquement leur niveau le plus bas depuis 20 mois.

Ainsi, la stabilisation du chômage ne s'est pas faite par un mouvement significatif de créations d'emplois, mais par un retrait financièrement très coûteux de près de 800.000 personnes du marché du travail.

## **TROISIEME PARTIE**

### **L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI**

Créée en 1967 pour remédier à l'inefficacité des services de main-d'oeuvre du ministère du Travail dans le domaine du placement des demandeurs d'emploi, l'Agence nationale pour l'Emploi, qui compte aujourd'hui 11.132 agents répartis en 767 unités de travail, a traité en 1982 3,5 millions de demandes d'emploi et enregistré 1,26 million d'offres d'emplois.

Objet de vives critiques de la part de la Cour des Comptes dans son rapport public pour 1983 « l'Agence est encore à la recherche d'un mode de fonctionnement qui lui permette d'assurer pleinement ses tâches ». De fait, depuis plusieurs années, votre Commission des finances s'est opposée au renforcement des moyens de l'A.N.P.E., considérant comme la Cour que « l'Agence ne doit pas attendre de solutions d'un accroissement de ses moyens, mais s'attacher d'abord à rendre plus efficaces ceux dont elle dispose ».

C'est dans ce contexte que mon prédécesseur sur ce rapport, notre éminent collègue, M. André Fosset, a effectué, dans le courant de la présente année, une enquête sur pièce et sur place dans plusieurs unités de l'Agence (centres régionaux, sections départementales, sections locales).

La suite de ce rapport fera une large place aux résultats de ce remarquable travail et aux réflexions qu'il a permis de dégager.

Après avoir présenté l'établissement et dressé un bilan de son activité, votre rapporteur exposera les réformes qui s'imposent.

#### **A. LA PRESENTATION DE L'ETABLISSEMENT**

##### **1° Le statut de l'A.N.P.E.**

L'Agence nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.) est un **établissement public national** doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du ministre des Affaires sociales.

Le personnel est constitué par des fonctionnaires et des agents contractuels. Au 30 juin 1983, l'A.N.P.E. comptait (effectif réel) 646 fonctionnaires dont 586 détachés, 10.149 contractuels et l'équivalent de 363 emplois temporaires (4.356 « mois temporaires » répartis dans toutes les régions).

Leur répartition fonctionnelle est la suivante :

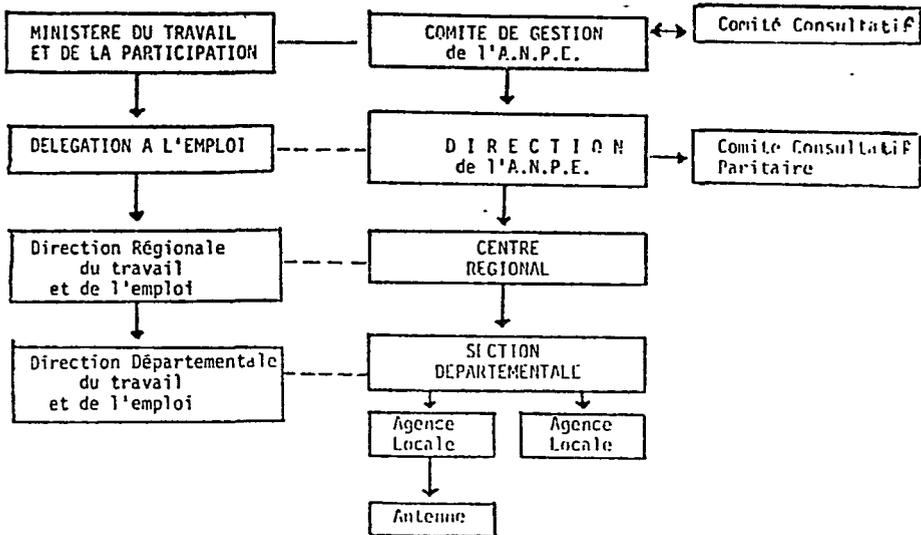
- Sous-Directeur B .....	4
- Sous-Directeur A .....	1
- Chefs de projets informatiques .....	9
- Responsables système informatique .....	2
- Responsables exploitation informatique .....	2
- Analystes .....	16
- Chargés de mission .....	402
- Conseillers professionnels .....	954
- Chargés de Relations Entreprises .....	403
- Chefs pupitreurs .....	22
- Techniciens de maintenance .....	20
- Attachés de direction .....	247
- Prospecteurs-placiers .....	3.867
- Chargés d'information .....	587
- Agents administratifs .....	697
- Agents d'accueil .....	489
- Chefs de groupe .....	384
- Agents administratifs .....	2.041

Le personnel est soumis à un statut de droit public comportant des garanties sociales et disciplinaires. Il bénéficie de la réglementation de la protection sociale des agents non titulaires de l'Etat.

## 2° La structure de l'A.N.P.E.

L'A.N.P.E. comporte quatre échelons principaux :

a) la *direction générale*, dont l'organigramme figure ci-après, compte 666 agents



Le directeur général est nommé par décret, sur le rapport du Ministre des Affaires Sociales. Il préside le comité consultatif paritaire, créé auprès de lui, qui comprend en nombre égal des représentants de l'établissement et des représentants du personnel.

La Direction générale définit la politique de l'établissement, fixe les objectifs et les priorités, met en oeuvre les moyens et contrôle les résultats obtenus. Elle assure les liaisons avec les ministères de tutelle, les partenaires sociaux, les correspondants étrangers et les divers organismes compétents dans le domaine de l'emploi.

b) *Les centres régionaux* qui sont au nombre de 25.

Leur compétence géographique correspond à celle des régions de programme sauf dans la région parisienne qui, en raison de son impor-

tance, a été découpée en trois centres régionaux dont l'action est coordonnée par le Centre régional **Ile-de-France**.

Dans chacune de ces régions, le Chef de centre régional est le délégué du Directeur général. A ce titre, il assume la responsabilité du bon fonctionnement de l'établissement.

Il gère les moyens mis à sa disposition (personnel, locaux, matériel, budget).

Il anime et soutient l'activité des sections départementales dont il coordonne l'action.

Il assume enfin la représentation auprès des autorités et instances administratives et professionnelles régionales.

c) *Les sections départementales* qui sont au nombre de 102.

Deux départements (le département de **Paris** et celui du **Nord**) ont été découpés, en raison de leur importance, en plusieurs sections et trois sections rattachées directement à la Direction générale ont été créées dans les départements d'Outre-Mer de la **Guadeloupe**, de la **Martinique** et de la **Réunion**.

Dans chacun de ces départements, le Chef de Section départementale a autorité sur les Agences locales pour l'emploi et Antennes qui y sont installées. Il veille à la correcte application des instructions techniques et administratives.

Il anime et soutient leur activité professionnelle. En outre, il assume la représentation de l'établissement auprès des autorités et instances administratives et professionnelles départementales.

d) *Les agences locales pour l'emploi dont le nombre est égal à 640* (dont 3 dans les départements d'Outre-Mer).

Installées dans les villes les plus importantes, elle sont relayées :

– dans les centres urbains et les zones rurales moins peuplées par des antennes au nombre de 278 (dont 6 dans les départements d'Outre-Mer),

– dans les autres localités du département, par les mairies qui sont habilitées à procéder à l'inscription des demandeurs d'emploi et au contrôle de leur situation d'inactivité.

En outre, dans le cadre de son réseau, l'Agence nationale pour l'Emploi a créé des services spécialisés chargés du traitement de certaines populations spécifiques d'usagers tels que les cadres.

Les agences ainsi que leurs antennes sont placées sous l'autorité d'un chef d'agence locale chargé :

- d'organiser, d'animer et de contrôler l'activité des agents mis à sa disposition ;
- de représenter l'établissement auprès des autorités et instances administratives et professionnelles locales.

### **3° Les missions de l'A.N.P.E.**

L'Agence est chargée, pour le compte de l'Etat, de :

- la prospection des emplois disponibles et du placement des demandeurs ;

- l'information, l'orientation et le conseil professionnel des travailleurs (ces deux dernières missions, devenues habituelles sans avoir été inscrites dans le précédent statut de l'agence, étant désormais juridiquement confirmées) ;

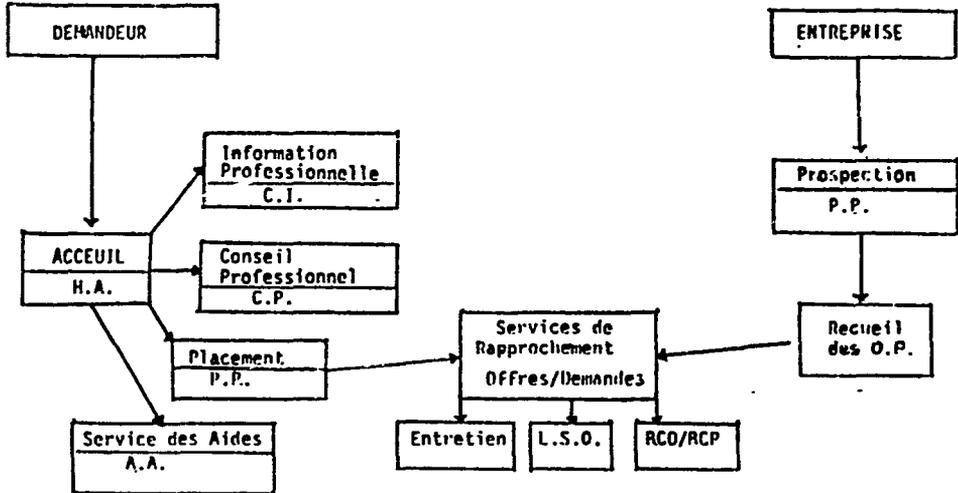
- les opérations préalables aux formations professionnelles vers lesquelles elle oriente les demandeurs d'emploi.

Elle apporte son concours à l'orientation et au placement des travailleurs handicapés ; elle est chargée de l'attribution et du paiement des aides à la mobilité. Elle participe à l'établissement des statistiques du marché du travail et à leur diffusion.

L'Agence garde la possibilité de passer des conventions après agrément avec certaines organisations de placement gratuit relevant d'organisations paritaires de travailleurs et d'employeurs, associations reconnues d'utilité publique et associations d'anciens élèves qui peuvent fonctionner en qualité de correspondants nationaux ou locaux de l'A.N.P.E.

Pour la tenue à jour de ses fichiers, l'Agence est habilitée à convoquer les demandeurs d'emploi qui sont tenus de répondre à ses convocations sous peine d'être déchus de leurs droits.

L'organigramme ci-après fournit un résumé de ce schéma d'organisation.



- P.P. = Prospecteur-Placier  
 C.R.E. = Chargé des Relations avec les Entreprises  
 C.I. = Chargé d'Information  
 C.P. = Conseiller Professionnel  
 A.A. = Agent Administratif  
 H.A. = Hôtesse d'Accueil

#### 4° Le projet de budget pour 1984

La dotation demandée pour 1984, soit 2.099,5 MF, progresse de 21 %.

Au titre des *dépenses de fonctionnement* une mesure nouvelle de 331,6 MF est inscrite, soit :

- + 10 MF au titre de la création de 38 emplois d'informaticien,
- + 78,2 MF au titre de la création de 420 emplois d'agent chargé des entretiens avec les demandeurs d'emploi ;

- + 110,7 MF au titre de l'organisation desdits entretiens ;
- + 15 MF au titre du renforcement des moyens informatiques de l'Agence ;
- + 116,6 MF au titre de l'ajustement aux besoins.

Si ces mesures nouvelles sont adoptées, l'effectif de l'Agence sera porté à 11.590 agents ; ainsi *depuis le 1er janvier 1981*, l'établissement aura bénéficié de *3.968 créations de postes*.

Quant aux *crédits d'investissement*, ils progressent très sensiblement : + 104 % en A.P., + 80 % en C.P. Sont privilégiés les crédits destinés à l'informatique : ce secteur reçoit 50 MF de mesures nouvelles en autorisations de programme.

Cela permettra l'extension de l'application ACD bis de gestion administrative des demandeurs d'emploi (inscription du demandeur d'emploi, mise à jour du fichier, actualisation de la demande) à un tiers des unités de l'ANPE regroupant 50 % des demandeurs d'emploi, réparties sur l'ensemble du territoire. A titre transitoire et en préparation de l'informatisation du service public de l'emploi, cette application instaure des liaisons informatisées entre les unités de l'A.N.P.E. et les ASSEDIC correspondantes.

## **B. UN BILAN D'ACTIVITE MEDIOCRE**

1° *Le bilan d'activité de l'A.N.P.E. en 1982* fait apparaître des résultats qui, tout en étant un peu meilleurs qu'en 1981, restent médiocres compte tenu des moyens supplémentaires dont a bénéficié l'Agence, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-après :

NATURE DES OPERATIONS	1982	1981	1982 1981	OBSERVATIONS
<b>OFFRES ENREGISTREES</b> .....	1 318 973	1 189 060	+ 10,9	
dont catégorie 1 .....	755 711	685 413	+ 10,3	Emploi durable à temps plein
catégorie 2 .....	68 341	63 970	+ 6,8	Emploi durable à temps partiel
catégorie 3 .....	408 411	353 927	+ 15,4	Emploi saisonnier, temporaire
catégorie 4 .....	86 510	85 750	+ 0,9	Emploi de très courte durée
<b>DEMANDES INREGISTREES</b> .....	3 902 677	3 779 344	+ 3,3	Demandeurs privés d'emploi recherch. :
dont catégorie 1 .....	3 362 355	3 249 901	+ 3,5	. un emploi à temps plein
catégorie 2 .....	139 757	131 868	+ 6,0	. un emploi à temps partiel
catégorie 3 .....	280 252	277 096	+ 1,1	. un emploi saisonnier, temporaire
catégorie 4 .....	32 929	37 746	- 12,8	D.E. disponibles à terme rech. emploi à temps plein
catégorie 5 .....	87 384	82 733	+ 5,6	D.E. pourvus d'emploi rech.meilleur emploi
<b>PLACEMENTS</b> .....	787 339	737 337	+ 6,8	
dont catégorie A .....	550 205	513 608	+ 7,1	
catégorie B .....	14 998	15 059	- 0,4	
catégorie C .....	115 671	99 064	+ 16,8	
catégorie D .....	82 841	83 437	- 0,7	
catégorie E .....	1 655	2 319	- 28,7	
catégorie F .....	21 969	23 847	- 7,9	
<b>CONSEILS PROFESSIONNELS</b> ....	215 437	213 068	+ 1,1	
<b>INFORMATIONS INDIVIDUELLES..</b>				
dont informat. profess. ....	242 979	276 025	- 12,0	
<b>INFORMATIONS COLLECTIVES ...</b>	20 588	18 973	+ 8,5	
<b>D.E.F.M. (moyenne mensuelle)</b>	2 007 809	1 772 901	+ 13,3	
<b>O.E.F.M. (moyenne mensuelle)</b>	87 764	69 217	+ 26,8	
<b>NOMBRE DE VISITES DE PROSPECT.</b>	532 866	655 601 (estimé)	- 18,7	

En 1982, 3.902.677 demandes d'emploi ont été enregistrées, soit une augmentation nettement plus faible qu'en 1981 (3 % au lieu de 9 %). Ces demandes sont à 86 % des demandes d'emploi durables à temps plein.

Les services de l'Agence ont assuré, en moyenne chaque mois, la gestion opérationnelle de 2.007.809 demandes en instance, contre 1.772.901 en 1981, ce qui représente d'une année sur l'autre une augmentation de ses charges de 13 %.

Cette augmentation des stocks plus rapide que celle des flux indique que l'ancienneté moyenne des demandes continue à s'allonger : entre 260 et 280 jours selon les trimestres, soit 7 % de plus que l'année précédente.

Les offres d'emploi déposées à l'Agence par les entreprises en 1982 ont été de 1.318.973, soit une augmentation de près de 11 % sur 1981. Dans cet ensemble, la proportion des emplois durables à temps plein reste la même avec 57 % alors que celle des emplois saisonniers ou temporaires augmente légèrement (31 % au lieu de 29,7 %).

**L'écoulement des offres d'emploi est en net retrait puisqu'en moyenne mensuelle le nombre d'offres non satisfaites a progressé de 26,8 % en un an. Le nombre de visites en entreprises réalisées par les agents de l'A.N.P.E. pour la prospection des offres a accusé également une baisse importante (- 18,7 %) passant de 655.601 en 1981 à 532.866 visites.**

Dans ce contexte, le nombre de placements a cependant progressé (+ 6,8 %). Sur les 787.339 placements de toutes catégories réalisés par les agents de l'A.N.P.E., ceux de la catégorie A ont progressé de 7,1 % en un an, passant de 513.608 à 550.205 et les placements sur emplois saisonniers ou temporaires sont passés de 99.064 à 115.671, soit + 16,8 %.

**Le délai moyen de placement, exprimé en jours, continue à augmenter et de façon beaucoup plus nette en 1982 qu'en 1981 :**

- le délai moyen de 1981 (78,75 jours) avait augmenté de 1,3 % en un an ;

- le délai moyen de 1982 (92,5 jours) a augmenté de 17,5 % en un an.

L'apparente contradiction des données concernant 1982 (progression des offres et des placements alors que le stock d'offres s'alourdit et que les délais de placement s'allongent) s'explique *en partie* par la spécificité des contrats de solidarité :

– ils sont à l'origine de l'augmentation des offres déposées à l'Agence et des placements réalisés (au mois de décembre 1982, 27 % des offres enregistrées venaient des contrats de solidarité) ;

– mais les offres venant des contrats de solidarité se révèlent plus lentes à satisfaire. Ainsi, fin décembre 1982, l'ensemble des offres enregistrées des trois derniers mois étaient satisfaites à 77 % alors que les offres provenant des contrats de solidarité n'étaient satisfaites qu'à 51 %. Les principales raisons de ce décalage sont :

- la procédure utilisée : les entreprises ont notifié à l'Agence les postes à pourvoir mais ont généralement utilisé les délais prescrits par les dispositions réglementaires pour recruter ;

- les offres à postes multiples pour un même bassin d'emploi : dans ce cas, les placements ne sont signalés qu'avec le dernier poste pourvu ;

- les procédures de sélection plus rigoureuses pour des emplois rares ou très qualifiés : la plupart des entreprises ont, par le biais des contrats de solidarité, renouvelé les structures et les qualifications de leurs emplois.

**Les activités de conseil et d'information recensées au cours de l'année 1982 révèlent, dans leur ensemble, une certaine stabilité :**

- les conseils professionnels ont augmenté de 1,1 %

- les informations professionnelles ont diminué de 12 % au profit des informations collectives (+ 8,5 %).

Le nombre de visites de prospection diminue de manière très sensible : - 18,7 %.

**2° Quant au bilan d'activité de l'Agence au premier semestre 1983, il se présente de la façon suivante :**

NATURE DES OPERATIONS	1983	1982	$\frac{1983}{1982}$
<b><u>OFFRES ENREGISTREES</u></b>			
dont Catégorie 1 .....	369 673	381 124	- 3,0
Catégorie 2 .....	35 228	35 567	- 1,0
Catégorie 3 .....	166 078	204 878	- 18,9
Catégorie 4 .....	45 847	48 780	- 6,0
Toutes catégories .....	616 826	670 349	- 8,0
D.E.F.M. 1 (moyenne mensuelle)	96 578	75 357	+ 28,2
OFFRES PLACEES TOUTES CATEG.	352 337*	-	-
DEMANDES PLACEES TOUTES CATEG.		394 477*	- 10,7
<b><u>DEMANDES ENREGISTREES</u></b>			
dont Catégorie 1 .....	1 524 430	1 465 136	+ 4,1
Catégorie 2 .....	66 870	62 364	+ 7,2
Catégorie 3 .....	51 944	112 951	- 27,5
Catégorie 4 .....	13 681	17 085	- 19,9
Catégorie 5 .....	50 480	44 797	+ 12,7
Toutes catégories .....	1 736 905	1 702 333	+ 2,0
D.E.F.M. 1 (moyenne mensuelle)	994 579	1 947 159	+ 2,4
<b><u>DEMANDES PLACEES</u></b>			
dont Catégorie 1 (anciens Plac.A)	284 456	275 716	+ 3,2
CONSEILS PROFESSIONNELS .....	101 117	102 031	- 0,9
ENTRETIENS D'INFORM.PROFESS.	107 630	117 789	- 8,6
INFORMATIONS COLLECTIVES .....	12 217	11 870	+ 2,9
NBRE DE VISITES DE PROSPECTION	278 373	300 711	- 7,4

\*Du fait de la réforme des statistiques, la comparaison de ces deux chiffres est la plus proche des comparaisons des années précédentes concernant les placements toutes catégories.

**Les résultats enregistrés au premier semestre 1983 infléchissent la tendance des derniers mois de l'année précédente ; en effet, l'offre et le placement se détériorent à nouveau sensiblement :**

- **les offres enregistrées diminuent de 8 % à savoir, - 3 % pour les offres d'emplois durables à temps plein et - 18,9 % pour les offres d'emplois saisonniers ou temporaires ;**

- **les placements diminuent de 10,7 % ;**

- **l'activité de conseil et d'entretien d'information diminue respectivement de 0,9 et 8,6 % ;**

- **le nombre de visites de prospection régresse de 7,4 %.**

**Ainsi, votre rapporteur est à nouveau obligé de constater que l'A.N.P.E. n'a pas vu sa part de marché s'élargir malgré le renforcement important de ses moyens de fonctionnement.**

Il s'agit là du problème essentiel soulevé par le fonctionnement de cet établissement qui, jusqu'à présent, n'a pas été résolu. Doit-on supprimer l'A.N.P.E. ? Certainement pas ; mais la réformer en profondeur, sûrement.

### **C. LES REFORMES QUI S'IMPOSENT**

**1° La Cour des Comptes, dans son rapport précité, a formulé plusieurs critiques sérieuses à l'encontre de l'établissement :**

- *au niveau de la réalisation de ses missions*, l'A.N.P.E. n'a pas réussi, face à la détérioration du marché, « à mettre au point les moyens qui lui permettraient d'apprécier de manière efficace l'ensemble de ses attributions ».

« Aux incertitudes et contraintes de tous ordres, s'ajoute une insuffisance de coordination des services de l'Agence, liée au partage mal défini des compétences ».

« Les principales innovations de ces dernières années sont souvent dues à l'initiative d'échelons locaux qui ne reçoivent pas toujours de la direction générale tout l'appui qu'ils en attendent ».

Par ailleurs, l'Agence doit s'assurer - « sauf en de très rares exceptions, sans le soutien de moyens informatiques » - par l'intermédiaire du pointage, que les personnes figurant dans ses fichiers sont toujours à la

recherche d'un travail. Or, le pointage, même allégé, s'avère dans la pratique très lourd pour l'Agence, mal admis par ses agents et ressenti par les usagers « *comme une simple formalité de contrôle et non comme une occasion de dialogue* ».

Par ailleurs, l'A.N.P.E. est statutairement chargée de participer à l'élaboration des statistiques du marché de l'emploi en recourant parfois au comptage manuel de ses fiches (10 millions de documents traités en 1981).

Enfin l'Agence établit toute une série de fiches (1,3 million en un an) exploitées de manière très inégale.

– *au niveau de la mise en oeuvre des moyens*, « l'Agence n'a pas réussi à mettre en oeuvre les mesures les plus aptes à conférer à son action la souplesse et l'efficacité souhaitables ».

● *en matière budgétaire*, l'Agence ne fait pas preuve de la « *méthode et de la rigueur nécessaires. Les prévisions ne sont pas fiables, les procédures de surveillance des engagements et des paiements sont rudimentaires. Ni acte de prévision, ni acte d'autorisation préalable, le budget prend en compte des événements plus qu'il ne les précède* ».

● *en matière de personnel*, « les procédures de recrutement, la très grande mobilité du personnel et son absentéisme ont eu des effets fâcheux » ;

● *en matière de politique immobilière*, la politique suivie a conduit à une couverture inégale du territoire et à la persistance de mauvaises conditions de travail pour de nombreux agents.

● *en matière informatique*, la Cour critique les successions de programmes : projets trop ambitieux, schémas directeurs plusieurs fois rectifiés, intervention dispersée de sous-traitants...

Ainsi, l'Agence ne dispose toujours pas aujourd'hui d'un instrument informatique fiable et performant.

**2° L'enquête menée sur le terrain par M. André Fosset permet de dégager les enseignements suivants :**

– **L'A.N.P.E. est abusivement centralisée : elle a à sa tête un organisme beaucoup trop lourd, à savoir la direction générale. Cette dernière**

ne devrait être qu'un échelon de conception, d'orientation et de contrôle et non un organe de gestion. Or, c'est tout le contraire : de l'achat d'un crayon à bille à l'achat et l'installation de locaux, en passant par la gestion du personnel, tout dépend de l'autorisation de l'unité parisienne.

Des progrès sont observés depuis quelques mois.

En application de l'arrêté du 16 novembre 1982, complété par l'arrêté du 6 janvier 1983, la qualité d'ordonnateur secondaire a été conférée aux chefs de centre régional, la nomination de comptables secondaires ainsi que la formation des personnels chargés des opérations d'ordonnement ayant permis le démarrage de la première phase de cette importante réforme le 1er mai 1983.

C'est à partir de cette date que les ordonnancements secondaires ont effectivement fonctionné.

Dans le domaine immobilier, la déconcentration sera effective au 1er janvier 1984, la direction générale assurant un rôle de conseil et d'appui technique.

Enfin, il est envisagé d'étendre, en 1984 et 1985, le champ de la déconcentration dans plusieurs domaines. Il est, en premier lieu, prévu d'associer plus étroitement les centres régionaux à l'élaboration du budget de l'A.N.P.E. et de relier les travaux budgétaires avec la préparation de contrats de programme en vue d'aboutir à la confection de véritables budgets régionaux, de manière à ce que la détermination des objectifs opérationnels aille de pair avec l'allocation des moyens.

**- Le statut de l'Agence est mal adapté à sa vocation**

Ni établissement public administratif, ni établissement public industriel et commercial, il conviendrait de doter l'A.N.P.E. d'un **statut *sui generis* d'établissement public à caractère de service** avec ses conséquences sur le statut du personnel qui ne doit en aucun cas être celui de la fonction publique. Rigidité et fonctionnarisation sont à bannir.

**- La gestion du personnel nécessite des réformes sur trois points, mais en aucune façon, un renforcement :**

● **les mutations sont trop nombreuses** : or, l'une des conditions essentielles de la réussite d'une agence locale réside dans la stabilité de ses agents qui sont ainsi connus dans le milieu professionnel ;

● **les conditions de recrutement et d'affectation manquent de souplesse.** Ainsi, de commissions paritaires en comités divers, il faut six à huit mois pour pourvoir un emploi vacant. Quant au recrutement des chargés des relations avec les entreprises, tout est à reprendre : trop jeunes, mal rémunérés, ils ont un **profil de carrière inadapté.**

● Cette critique doit être étendue à d'autres emplois, ainsi celui d'agent administratif qui, faute d'avoir une carrière propre, est obligé, pour faire carrière, d'occuper un emploi de prospecteur-placier.

Par ailleurs, en raison d'une pyramide des âges très déséquilibrée, tous les profils de carrière sont plus ou moins bloqués.

- **Les moyens informatiques ne sont plus adaptés.** Conçu au départ dans des conditions discutables, le système informatique de l'Agence est démodé (absence de pièces de rechange) et insuffisant ; ce qui ne lui permet pas d'apporter toute l'aide que seraient en droit d'en attendre les agents en matière de statistiques, de gestion de la demande et de l'offre d'emploi, et de contrôle des demandeurs d'emploi.

- **le pointage physique des demandeurs d'emploi, même mensuel, est à supprimer.**

Mobilisant des moyens en personnel importants, il est inefficace et ne permet, en aucune façon, à l'Agence d'avoir un contact fructueux avec le demandeur d'emploi qui, de son côté, supporte difficilement cette démarche humiliante.

- **le contrôle du niveau professionnel des demandeurs d'emploi, opération délicate, doit être perfectionné** si l'on veut que l'image de marque de l'Agence s'améliore. Pour ce faire, l'A.F.P.A., les L.E.P et tous autres organismes doivent être sollicités d'une manière plus approfondie.

En effet, on constate que, trop souvent, on demande à l'A.N.P.E. ce que l'on n'a pas pu trouver ailleurs.

Ainsi, **quatre réformes s'imposent :**

- **la suppression du pointage physique** et son remplacement par un pointage par correspondance accompagné d'entretiens globaux ou ponctuels qui auront le grand mérite de responsabiliser le demandeur d'emploi ;

- **la définition d'un nouveau statut** comportant une plus grande déconcentration des responsabilités au niveau régional ou inter-régional ;

- **l'aménagement des conditions de recrutement et de carrière des personnels ;**

- **le renforcement des moyens informatiques de l'Agence** dans le cadre d'un véritable schéma directeur opérationnel.

Cette analyse a conduit votre **Commission des finances à vous proposer, par voie d'amendement, de refuser le renforcement des moyens en personnel demandé** (à l'exception des informaticiens) alors que la suppression du pointage physique et l'informatisation des tâches statistiques seraient à même de dégager nombre d'agents pour d'autres tâches.

## CONCLUSION

Au terme de cette analyse, votre rapporteur déplore que, dans le contexte de rigueur budgétaire actuel, les critiques formulées par votre Commission des finances, l'année passée, au regard de la gestion des crédits destinés au financement de la politique de l'emploi n'aient pas été prises en compte.

Il souhaite qu'un meilleur sort soit réservé aux propositions de réforme formulées à l'égard de l'Agence nationale pour l'Emploi afin que cet établissement puisse enfin remplir avec efficacité son rôle de rapprochement des offres et des demandes d'emploi.

Il tient enfin à souligner le caractère tout à fait malsain de la situation du marché du travail dont la stabilisation n'a pas été obtenue grâce à un mouvement significatif de créations d'emploi mais par un retrait de près de 800.000 personnes actives.

**AMENDEMENTS PROPOSES PAR VOTRE COMMISSION**

**1° PREMIER AMENDEMENT**

*Article 4i*

**Etat B**

*Affaires sociales et Solidarité nationale  
Travail, Santé, Emploi*

**III. Travail - Emploi**

Titre III..... + 278.409.043 F

Réduire ce crédit de ..... - 78.258.395 F

*Objet*

**Suppression des crédits destinés à la création de 420 emplois dans les services de l'Agence nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.).**

## DEUXIEME AMENDEMENT

### Article 41

#### *Etat B*

#### *Affaires sociales et Solidarité nationale Travail, Santé, Emploi*

#### III. – Travail-Emploi

Titre IV .....	+ 2.685.759.470 F
Réduire ce crédit de .....	- 863.000.000 F

#### *Objet*

**1. Fonds national de l'Emploi (F.N.E.).** Suppression de crédits sur les dotations faisant apparaître les années précédentes un montant important de crédits disponibles en fin d'exercice.

– Chapitre 44-74

- article 30 (contrats emploi-formation) - 400.000.000 F
- article 40 (actions de formation conventionnées)  
- 30.000.000 F
- article 62 (contrats de solidarité) - 300.000.000 F
- article 82 (promotion de l'emploi, actions expérimentales)  
- 10.000.000 F

**2. Emplois d'initiative locale.** Suppression de crédits sur une dotation laissant apparaître les années précédentes un montant important de crédits disponibles en fin d'exercice.

– Chapitre 44-76 : – 23.000.000 F

**3. Deuxième convention sociale de la Sidérurgie.** Suppression de crédits sur une dotation laissant apparaître depuis plusieurs années un montant important de crédits disponibles en fin d'exercice.

– Chapitre 44-72, article 30 : - 100.000.000 F

**Au cours de sa séance du 19 octobre 1983, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Jacques MOSSION, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget du Travail et de l'Emploi pour 1984.**

**La Commission a approuvé les conclusions présentées par le rapporteur spécial et, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du Travail et de l'Emploi.**