

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, 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 ET SOLIDARITE NATIONALE
TRAVAIL, SANTE, EMPLOI**

I. Section commune

III. Travail, Emploi

Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2365 (annexes n° 2, 37 et 38), 2366 (tomes XIII et XIV) et in-8° 663.

Sénat : 68 (1984-1985)

SOMMAIRE		Pages
<i>Principales observations de la Commission</i>		3
<i>Examen en Commission</i>		5
<i>Avant-Propos</i>		7
PREMIERE PARTIE : UN CONTEXTE TRES DEFAVORABLE		9
<i>Chapitre I : Le marché de l'emploi ne cesse de se dégrader</i>		9
I. L'évolution récente		9
II. Le chômage affecte particulièrement deux catégories de personnes.		10
III. Le nouveau plan de lutte contre le chômage		10
<i>Chapitre II : L'actuel régime d'indemnisation du chômage accélère l'apparition d'une nouvelle pauvreté.</i>		13
I. Description du nouveau dispositif		13
II. Les conséquences sur le niveau de l'indemnisation		14
III. Des chiffres éloquentes		15
DEUXIEME PARTIE : LE PROJET DE BUDGET POUR 1985 : PRESENTATION DES CREDITS		17
<i>Chapitre I : Section commune : un nouveau renforcement des moyens de fonctionnement des services</i>		17
1°. Les dépenses ordinaires		19
2°. Les dépenses en capital		21
<i>Chapitre II : La section Travail-Emploi</i>		23
I. Un renforcement du service public de l'Emploi		24
II. Un budget d'intervention profondément modifié		27
A. La réforme de l'indemnisation du chômage entraîne la disparition de dotations importantes		27
B. Un renforcement des actions conduites au titre de la solidarité et de l'aménagement du temps de travail		28
C. L'insertion et la formation professionnelle		31
CONCLUSION : UN BUDGET INADAPTÉ		35
ANNEXE		40

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1°) Le projet de budget du Travail pour 1985 est largement affecté par la nouvelle répartition des compétences financières entre l'Etat et l'UNEDIC. Toutefois, l'évolution des crédits n'est pas en rapport avec la progression du chômage.

2°) La réforme du système d'indemnisation du chômage se traduit par une moindre prise en charge des demandeurs d'emplois.

La réduction des durées d'indemnisation et de leur montant, imposée par la situation financière de l'UNEDIC, se trouve donc - en partie - à l'origine d'une nouvelle pauvreté. Ainsi, à la fin du mois d'août 1984, 895.000 chômeurs n'étaient pas indemnisés et 423.000 ne touchaient que 40 F par jour. Dans ce domaine, le désengagement financier de l'Etat se fait lourdement sentir.

3°) Le système conjoint d'assurance et de solidarité a pour effet de laisser un nombre considérable de demandeurs d'emploi non indemnisés. Ceux en fin de droit qui le sont, touchent une allocation qui ne leur permet pas de vivre. Une action simultanée de l'Etat et de l'ensemble des partenaires sociaux paraît s'imposer, tant au regard de la revalorisation des prestations de solidarité qu'en ce qui concerne leurs conditions d'octroi. **Or, la section « Travail Emploi » ne prévoit aucune mesure particulière en ce domaine.**

4°) Des efforts importants sont prévus au titre de l'insertion et la formation professionnelle, mais il est à craindre que ces mesures n'aient pas l'effet escompté, le traitement social du chômage ayant atteint ses limites.

5°) On peut s'interroger sur le coût exorbitant de certaines procédures (prise en charge des objecteurs de conscience) et sur le montant des reports de crédits qui caractérisent chaque année des chapitres importants.

En particulier, pour les dotations affectées aux conventions sociales dans la sidérurgie, la gestion 1983 s'est soldée par un report de 547 millions de francs, soit 30 % de la dotation initiale. Quant au F.N.C., le report sur 1984 s'élevait à 1,8 milliard de francs, soit plus du tiers des crédits initialement prévus en loi de finances et ceci malgré une annulation de 1 milliard en cours d'exercice.

6°) On ne peut qu'approuver le renforcement des moyens destinés à l'Agence Nationale pour l'Emploi et des Services extérieurs du Travail et de l'Emploi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 1984 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de la section commune et de la section Travail-Emploi du budget des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, du Travail, de la Santé et de l'Emploi pour 1985.

Elle a, d'abord, entendu **M. Jacques Mossion, rapporteur spécial.**

Les crédits de la section commune progressent de 13,2 %. Parmi les mesures nouvelles, les crédits de formation permanente augmentent fortement et 4,6 millions de francs sont destinés à l'équipement informatique.

M. Jacques Mossion a indiqué que les effectifs seront réduits de 103 emplois.

Les dépenses en capital reculent de 22 % en autorisations de programme et de 6 % en crédits de paiement.

Les crédits de la section travail-emploi avoisinent 50 milliards de francs. Le rapporteur spécial a rappelé, à cet égard, que les demandeurs d'emplois atteignaient le nombre de 2,3 millions à la fin août 1984 en données brutes.

Rappelant le rôle des fonds nationaux, le rapporteur spécial a souligné la création d'un fonds d'intervention pour l'emploi doté à hauteur de 2,6 milliards de francs.

L'agence nationale pour l'emploi voit ses crédits progresser de 11,6 %.

Les aides au fonctionnement des organisations compétentes dans le domaine du travail croissent également.

Le rapporteur spécial a, en revanche, estimé :

- que, malgré le redéploiement des dépenses, la section travail-emploi est affectée par une contraction de ses crédits ;

- que, malgré l'effort d'informatisation, la ventilation catégorielle des emplois reste inconnue.

M. Jacques Mossion a souhaité que l'indemnité journalière soit revalorisée à hauteur de 60 francs, que les travaux d'utilité collective soient très sérieusement mis en place et que les bureaux d'aide sociale puissent n'intervenir qu'au coup par coup.

Il a estimé que les crédits du Titre IV souffraient d'une insuffisance de l'ordre de 5 milliards de francs.

A l'issue de cet exposé, **M. Jacques Souvet, rapporteur pour avis**, a résumé le contexte général de détérioration de l'emploi, tout en observant que 15.000 emplois avaient été créés dans les petites entreprises. Il a souligné que la hausse du chômage avait atteint 15 % par rapport à septembre 1983, que le nombre réel des chômeurs était sous-évalué et que la situation de ceux-ci devenait précaire, en particulier en fin de droits. Il a indiqué que 895.000 personnes n'étaient plus indemnisées.

M. Jacques Souvet a, pour conclure, souligné les limites du traitement social du chômage.

M. Christian Poncelet a évoqué le fléchissement, dans la région de Lorraine, des crédits relatifs à la compensation des transferts en matière de formation professionnelle. Concernant les travaux d'utilité collective, il a émis des doutes sur l'efficacité du système ainsi mis en place. Il a souhaité que le versement des indemnités en cas de licenciement soit accéléré. Il a souligné le quadruplement, en deux années, de la charge imposée aux collectivités locales et aux bureaux d'aide sociale dans le Département des Vosges, du fait de la nécessité d'aider les chômeurs en fin de droit.

M. Maurice Schumann a confirmé cette dernière observation et a évoqué ses aspects concrets dans le département du Nord.

M. Jacques Descours Descares a exprimé la crainte que les travaux d'utilité collective ne nuisent au secteur exposé du bâtiment et des travaux publics.

Le rapporteur spécial a répondu que ces travaux ne seraient effectués que par les seize – vingt-et-un ans et ne porteraient pas prioritairement sur le secteur du bâtiment ou du génie civil.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est, pour sa part, inquiété de l'explosion des dépenses d'action sociale des collectivités locales et a observé que la consommation des crédits du Fonds national pour l'emploi devrait être améliorée.

La Commission a alors décidé, dans sa majorité, de proposer au Sénat **le rejet des crédits du Titre IV de la section Travail – Emploi**. Elle a décidé de donner un avis favorable à la section commune et aux Titres III, V et VI de la section Travail – 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.

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

Toutefois, avant de présenter le projet de budget pour 1985, qui se caractérise par un profond bouleversement des crédits d'intervention lié à la réforme du régime d'assurance chômage, votre Rapporteur examinera la situation du marché du travail, compte tenu des derniers éléments statistiques connus.

En annexe à ce rapport, sont mentionnés les amendements adoptés par l'Assemblée Nationale au cours de la deuxième délibération. Mais votre Rapporteur tient à préciser dès maintenant que la teneur de ses modifications n'apaise en aucune manière les inquiétudes qui faisait naître ce budget.

PREMIERE PARTIE

UN CONTEXTE TRES DEFAVORABLE

CHAPITRE I

LE MARCHÉ DE L'EMPLOI NE CESSE DE SE DEGRADER

I. L'ÉVOLUTION RÉCENTE

Après un léger tassement au début de l'année dernière, le taux de chômage dans la population active française a régulièrement progressé pour atteindre 9,8 % en août 1984 contre 8,5 % douze mois auparavant. Ce mouvement, qui constitue sans doute l'évolution la plus inquiétante de notre économie, résulte d'un double phénomène :

1. Une accélération du nombre des demandes d'emploi.

Les demandes d'emploi à temps plein ont progressé de 15,7 % en une année, pour atteindre, en données brutes, 2.415.800 personnes (contre 2.087.400 fin septembre 1983). Il convient d'ajouter à ce chiffre 135.200 demandes d'emploi à temps partiel (contre 123.450) et 84.900 demandes d'emploi temporaire ou saisonnier (contre 80.200).

2. Les offres d'emploi à temps plein chutent de façon spectaculaire.

En effet, sur un an, elles ont diminué de 31 % pour se situer à 46.000 contre 67.012 fin septembre 1983.

En données brutes, 36.400 offres d'emploi ont été déposées en septembre 1984 contre 49.400 en septembre 1983, soit un recul de 26,3 %. En données corrigées des variations saisonnières, avec un chiffre de 24.800 offres, on atteint un plancher historique.

3. En conséquence, la durée moyenne du chômage ne cesse de s'allonger, passant de 290 jours en septembre 1983 à 304 jours un an plus tard.

II. LE CHOMAGE AFFECTE PARTICULIEREMENT DEUX CATEGORIES : LES JEUNES ET LES PERSONNES AGEES DE PLUS DE 50 ANS.

- **Les personnes âgées de plus de 50 ans.** Elles sont 365.900 – soit 15 % des demandeurs d'emploi – à être sans emploi après une durée moyenne de recherche égale à 603 jours.

58 % d'entre elles sont en quête d'emploi depuis plus d'un an, et près de 20 % depuis plus de trois ans.

- **les jeunes de moins de 25 ans.** Représentant 44 % du total des demandeurs d'emploi, ils sont 1.062.700 à rechercher un emploi, dont 17,7 % depuis plus d'un an et 35,8 % depuis plus de six mois.

III. LE NOUVEAU PLAN DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE.

Face à cette situation catastrophique qui risque de se traduire par le sacrifice de toute une génération, le Gouvernement a arrêté, en date du 26 septembre 1984, un nouveau plan de lutte contre le chômage. Ce dispositif, qui coûtera à l'Etat 5 milliards de francs, a pour objectif de créer 550.000 emplois d'ici à la fin de 1985.

En particulier, un effort important devrait être réalisé dans le domaine de la formation des jeunes de moins de 21 ans par l'intermédiaire de quatre dispositions :

- le renforcement des actions de formation.

L'accord conclu entre les partenaires sociaux sur la formation en entreprises sera mis en œuvre et permettra à 200.000 jeunes de plus d'être accueillis en stage en entreprise ou sur des contrats d'adaptation ou de qualification.

Près de 100.000 stages nouveaux d'initiation à la vie professionnelle seront ainsi mis en place et 60.000 jeunes supplémentaires bénéficieront des actions de formation initiales développées par l'Education nationale.

En outre, 20.000 jeunes diplômés par la voie de l'apprentissage poursuivront cette formation en vue de se spécialiser ou d'obtenir un diplôme. Enfin, les entrées dans les instituts universitaires de technologie (IUT) et dans les écoles d'ingénieurs seront accrues de 10 à 15 % dès la rentrée 1985/1986.

- Les travaux d'utilité collective.

Les collectivités territoriales, les établissements publics et les associations pourront proposer des tâches d'utilité collective aux jeunes demandeurs d'emploi. Ces travaux donneront lieu à une rémunération maximale, pour une activité à mi-temps, de 1.700 F par mois, pris en charge par l'Etat à hauteur de 1.200 F.

- Jumelage écoles-entreprises.

Des telles opérations entre établissements scolaires et entreprises seront systématiquement recherchées et les conventions conclues à cet effet porteront aussi bien sur le développement de formations alternées que sur l'intervention de l'Education nationale dans la formation permanente. Elles permettront une meilleure connaissance par les élèves de la vie professionnelle et des technologies modernes. Par conséquent, elles assureront une meilleure orientation vers les enseignements scientifiques et techniques.

- Création d'un fonds « Initiatives jeunes ».

Dans chaque département, un fonds « Initiatives jeunes » sera créé en vue de soutenir les projets lancés par des jeunes.

L'objectif de ce programme est d'assurer un emploi à tout jeune de moins de 21 ans avant la fin de 1985. Cette échéance, ambitieuse d'un point de vue économique, reste cependant lointaine pour les exclus du système d'assurance chômage. En outre, concentré sur une frange précise de la population, il laisse en suspens les problèmes que peuvent connaître les autres catégories de demandeurs d'emploi.

CHAPITRE II

L'ACTUEL REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE ACCELERE L'APPARITION D'UNE NOUVELLE PAUVRETE

I. DESCRIPTION DU NOUVEAU DISPOSITIF

Le nouveau régime d'indemnisation du chômage est entré en vigueur le 1er avril 1984. En application de l'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984, deux systèmes ont été mis en place :

– un régime d'assurance financé par les cotisations des employeurs et des salariés qui prévoit trois prestations : l'allocation de base (pour les travailleurs justifiant d'au moins six mois de référence de travail), l'allocation de base exceptionnelle (pour ceux ayant entre trois et six mois de référence de travail) et l'allocation de fin de droits versée à l'issue des périodes d'indemnisation au titre de l'allocation de base ;

– un régime de solidarité relevant de l'Etat, et qui comporte deux principales prestations : l'allocation d'insertion servie à des jeunes de 16 à 25 ans et à certaines catégories particulières de demandeurs d'emploi et l'allocation de solidarité spécifique servie aux chômeurs de longue durée à l'issue des périodes d'indemnisation du régime d'assurance.

Le financement de ces deux dernières allocations est assuré par le fonds de solidarité créé par la loi du 4 novembre 1983.

Ce fonds reçoit, d'une part la contribution de solidarité créé par la même loi et prélevée sur les salaires des agents du secteur public, et d'autre part une subvention de l'Etat destinée à compléter ses ressources à hauteur des dépenses prévisibles.

En outre, l'Etat prend à sa charge :

– les dépenses de préretraite, que ce soit au titre des contrats de solidarité ou des allocations spéciales du F.N.E.

- les allocations complémentaires versées aux chômeurs de 60 ans et plus, justifiant de 150 trimestres de cotisations à la sécurité sociale, et qui cessent d'être indemnisés, mais perçoivent une pension de vieillesse.

- la garantie de ressources. Issu d'un accord entre les partenaires sociaux intervenu en 1972, cette allocation était destinée aux travailleurs licenciés à partir de 60 ans. Depuis lors, le régime des préretraites a pris la relève.

- l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Toutefois, afin d'éviter que les travailleurs ne subissent les inconvénients administratifs de la dualité des régimes, le principe du guichet unique a été retenu. C'est l'ASSEDIC qui a été chargé de gérer les régimes d'assurance et de solidarité. Pour le second, elle agit en tant que mandataire.

II. L'APPLICATION DU NOUVEAU REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE SE TRADUIT PAR UNE DIMINUTION DES PRESTATIONS ET DES DUREES D'INDEMNISATION

Le tableau suivant permet d'apprécier les différences sensibles qui existent entre les deux régimes.

		Situation ancienne					Situation nouvelle				
Trois mois de travail au cours des douze derniers mois		37,80 F par jour + 42 % de salaire antérieur pendant trois mois					30 F par jour + 30 % de salaire antérieur avec un minimum de 72 F par jour pendant trois mois et une aide fixe tous les deux ans				
		Allocations de base		Allocations de fin de droits		Durée maximale	Allocations de base		Allocations de fin de droits		Durée maximale
		Durée initiale	Prolongation	Durée initiale	Prolongation		Durée initiale	Prolongation	Durée initiale	Prolongation	
6 mois de travail au cours des 12 derniers mois	Moins de 50 ans	9 mois	6 mois	9 mois	6 mois	21 mois	6 mois	3 mois	6 mois	3 mois	15 mois
	Plus de 50 ans	9 mois	6 mois	9 mois	6 mois	21 mois	6 mois	6 mois	9 mois	6 mois	21 mois
12 mois de travail au cours des 24 derniers mois ou 6 mois de travail au cours des 12 derniers mois, si le salarié a cotisé pendant 10 ans au cours des 15 dernières années	Moins de 50 ans	12 mois	9 mois	12 mois	12 mois	30 mois	12 mois	6 mois	12 mois	6 mois	30 mois
	Plus de 50 ans	12 mois	12 mois	15 mois	12 mois	45 mois	15 mois	15 mois	15 mois	12 mois	45 mois
24 mois de travail au cours des 36 derniers mois	De 50 à 55 ans	30 mois	12 mois	15 mois	15 mois	60 mois	18 mois	12 mois	15 mois	12 mois	45 mois
	Plus de 55 ans	30 mois	12 mois	15 mois	15 mois	60 mois	24 mois	18 mois	18 mois	12 mois	60 mois

En outre, si le mode de calcul de l'allocation de base a été maintenu, aux termes du nouvel accord, des dégressivités interviennent désormais dans les périodes de prolongation, et varient en fonction de l'âge en niveau et en durée.

Ainsi, pour les moins de cinquante ans, la nouvelle indemnité représente 85 % de l'allocation précédente, et diminue tous les six mois. Pour les chômeurs âgés de cinquante à cinquante-cinq ans, la nouvelle indemnité représente 90 % de l'allocation précédente et diminue tous les neuf mois.

III. DES CHIFFRES ELOQUENTS.

Les effets combinés de la montée continue du chômage et de la moindre protection qui résulte du nouveau régime d'indemnisation accélère l'apparition d'une nouvelle pauvreté.

Ainsi, à la fin du mois d'août 1984, 895.000 demandeurs d'emplois n'étaient indemnisés ni par le régime d'assurance chômage, ni par le régime de solidarité.

Leur répartition par classe d'âge se calque sur la structure démographique du chômage : 55 % d'entre eux ont moins de 25 ans, 37 % sont âgés de 25 à 49 ans, 3 % de 50 à 59 ans et 4 % de plus de 60 ans.

Selon les motifs de non indemnisation, ils se répartissent de la manière suivante :

- 40 % à 50 % ne remplissent pas les conditions d'ouverture des droits,
- 40 % à 50 % ont épuisé leur droit à indemnisation,
- 5 % à 10 % se trouvent en « délai de carence ».

Enfin, parmi les chômeurs indemnisés, 423.000 ne perçoivent que l'allocation de fin de droit (41,40 F/jour) soit moins de 1.300 F par mois.

Tous les Maires de France, quelque soit l'importance de leur commune, ont vu croître régulièrement et surtout depuis un an, le nombre des demandeurs d'emploi en situation de détresse sur le plan financier.

Les systèmes traditionnels d'aide sociale se sont vite avérés insuffisants et malgré tous les efforts d'imagination pour essayer de venir en aide à ceux que l'on a très vite qualifié « nouveaux pauvres », les Conseils Municipaux à leur grand regret n'ont pu que constater le manque de moyens à leur disposition pour résoudre ces problèmes.

Le gouvernement, rapidement alerté, n'a pu que confirmer cette situation et mettre en œuvre une action de première nécessité : la distribution de denrées (pommes de terre, viande, lait en poudre).

Sans négliger cette action, il est bien évident qu'elle doit être suivie.

La multiplication de ses situations de détresse rend urgente une action énergique de la part de l'Etat et des partenaires sociaux tant au regard de la revalorisation des prestations de solidarité qu'en ce qui concerne les conditions d'octroi des prestations d'assurance chômage.

DEUXIEME PARTIE

LE PROJET DE BUDGET POUR 1985

PRESENTATION DES CREDITS DEMANDES

Après avoir examiné les crédits inscrits au titre de la section commune, votre Rapporteur consacrera l'essentiel de son propos aux dotations demandées pour la section « Travail-Emploi ».

CHAPITRE PREMIER

SECTION COMMUNE : UN NOUVEAU RENFORCEMENT DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Traditionnellement, la section commune regroupe les moyens de l'Administration centrale des ministères des Affaires sociales et du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. En outre, depuis 1984, elle comprend l'intégralité des dotations de fonctionnement (matériel) attribuées aux services extérieurs du Travail.

Le montant des crédits prévus pour 1985 s'élève à 2.176,5 millions de francs contre 1.922 millions de francs en 1984, soit une progression de 13,2 %. Encore faut-il rappeler que cette augmentation, déjà importante compte tenu du contexte budgétaire, fait suite à un effort très sensible consenti l'année dernière.

La répartition des principales dotations est la suivante :

Rubriques budgétaires	Dotations 1984	Dotations 1985	1985/1984 %
Personnel (rémunérations d'activité chap.31-01 à 31-96)	432,4	450,0	+ 4,1
Personnel en retraite (pensions et allocations chap. 32-97)	805,7	916,3	+ 13,7
Personnel (Charges sociales, chap.33-90 à 33-92)	62,5	62,2	-
Déplacements (chap.34-01)	76,72	77,40	+ 0,9
Matériel (chap.34-02)	123,66	130,13	+ 5,2
Loyers (chap. 34-91)	110,90	125,32	+ 13,0
Remboursements à diverses administrations (chap. 34-93)	80,81	78,14	- 3,3
Matériel informatique - achats (chap. 34-94)	10,25	21,06	+ 105,5
Autres dépenses informatiques (chap.34-95)	56,61	60,34	+ 6,6
Objecteurs de conscience (chap. 37-01)	46,44	141,66	+ 205,0
Statistiques (chap. 37-02)	16,23	18,11	+ 11,6
Etudes générales (chap. 37-03)	11,56	10,13	- 12,4
Equipements administratifs : (chap. 57-90)			
A.P.	34,48	33,03	- 4,2
C.P.	30,13	24,00	- 20,3
Etudes d'organisation, informatique, recherche : (chap. 57-91) :			
A.P.	44,88	28,2	- 37,2
C.P.	32,60	34,95	+ 7,2

1°. Les dépenses ordinaires

D'un montant égal à 2.117,5 millions de francs (+ 13,9 %), les crédits se répartissent entre quatre dotations principales :

- les rémunérations des personnels en activité : 450 MF (+ 4 %),
- les charges de pensions civiles : 916,3 MF (+ 13,7 %),
- le fonctionnement des services : 496 MF (+ 7,3 %),
- les dépenses diverses : 182 MF (+ 110,1 %).

Les mesures nouvelles, soit 146,5 millions de francs, intéressent principalement :

- la provision pour hausse de rémunérations en 1985 (+ 14,2 MF) et divers régimes indemnitaires (+ 7,3 MF) ;

- la prise en charge des objecteurs de conscience (+ 95,2 MF, soit + 205 %). Cette explosion des crédits s'explique par une large sous-estimation des besoins en 1984 ;

- le renforcement des moyens informatiques des services : + 4,6 MF pour l'informatisation du contrôle de la recherche d'emploi, + 8 MF pour l'équipement informatique et bureautique des services ;

- le financement du projet pilote de service public de l'emploi dans la région Nord-Pas-de-Calais (+ 4,9 MF) ;

- un ajustement aux besoins de diverses dotations, tels les loyers (+ 14 MF), les statistiques du travail et de l'emploi (+ 1,2 MF) et les enquêtes statistiques de santé (+ 1,2 MF).

Il faut cependant relever des économies sur subventions ou frais de gestion à hauteur de 4 MF et la suppression d'emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs (- 10,9 MF).

On examinera plus particulièrement :

a) Les mesures intéressant les personnels et les effectifs.

Globalement, les effectifs budgétaires s'élevaient à 3.500 au 1er janvier 1984.

Les mesures proposées pour 1985 se traduiront par la suppression nette de 99 postes.

En effet, on relève :

- la transformation de 12 postes de titulaires et 7 postes de contractuels en 17 postes de titulaires et 1 poste de contractuel ;
- la création de 14 postes pour le conseil général des hôpitaux ;
- la suppression de 112 emplois au titre de la redistribution interministérielle des effectifs de la fonction publique.

b) La prise en charge des objecteurs de conscience.

En 1984, la dotation initiale destinée à la prise en charge des objecteurs de conscience s'élevait à 46,44 MF. Ces crédits s'étant révélés insuffisants, un abondement supplémentaire de 26,5 MF a été demandé.

L'effectif géré au 30 juin 1984 s'établissait à 30 juin 1984 s'établissait à 2.350 appelés et les services du Ministère de la défense estiment à 3.000 le nombre de jeunes gens qui obtiendront ce statut pour l'ensemble de 1984, contre 1.750 en 1983. Cette évolution devrait se poursuivre l'année prochaine, justifiant ainsi la forte majoration des crédits demandés à ce titre.

Sans remettre en cause le statut des objecteurs de conscience, votre Commission des Finances ne peut que s'étonner du coût exorbitant de la procédure actuellement en vigueur.

c) Une actualisation des moyens de fonctionnement courants des services.

Le tableau suivant permet de retracer l'évolution des principaux postes.

(en millions de francs)

	Dotations 1985	Variation par rapport à 1984 (%)
Frais de déplacement	77,40	+ 0,9
Matériel	130,13	+ 5,2
Carburants et lubrifiant	1,8	+ 12,6
Loyers	125,32	+ 13
Achats et entretien du parc automobile	1,73	+ 10,4
Remboursement à diverses admi- nistrations	78,14	- 3,4
Travaux d'entretien	10,45	+ 8,4
Total.....	424,97	+ 4,9

Si la progression d'ensemble des moyens de fonctionnement courants correspond bien aux hypothèses retenues pour 1985, encore faut-il souligner que cette réévaluation se concentre généralement sur les dotations de l'administration centrale et des services communs, au détriment des services extérieurs. Seul le poste « Loyer » échappe à cette règle commune.

d) Un renforcement important des moyens informatiques.

Ainsi, en 1985 et au seul titre des dépenses ordinaires, 81,4 millions de francs (soit + 21,7 %) seront consacrés aux moyens informatiques, dont plus de 21 millions (+ 105,4 %) pour l'acquisition de matériel.

Ces dotations permettront en particulier :

- de poursuivre l'automatisation de la comptabilité des ordinateurs secondaires ;

- d'assurer la connexion des directions départementales du Travail et de l'Emploi sur les fichiers des ASSEDIC, afin d'organiser un contrôle efficace des demandeurs d'emplois (+ 4,6 MF) ;

- de financer la réalisation d'un projet pilote d'informatisation du service public de l'emploi prévu dans la région Nord-Pas-de-Calais (+ 4,9 MF) ;

- de renforcer l'équipement informatique et bureautique des services (+ 8 MF).

2°. Les dépenses en capital.

Celles-ci se caractérisent par une diminution simultanée des autorisations de programme (- 22,8 %) et des crédits de paiement (- 6 %).

Toutefois, cette évolution affecte de manière différente les deux principaux postes d'investissement :

Avec 33 millions de francs, les autorisations de programme, sur équipements administratifs, restent pratiquement stables alors que les crédits de paiement diminuent de 20 %. Si les dotations destinées aux services extérieurs du Travail enregistrent la plus forte baisse, on remarque néanmoins l'apparition d'un crédit de 2 millions de francs destiné aux acquisitions immobilières au profit des organismes de formation professionnelle pour adultes.

Pour les dépenses relatives aux études d'organisation, à l'informatique et à la recherche, les crédits de paiement augmentent de 7 % pour atteindre 34,95 millions de francs. En revanche, les autorisations de programme s'inscrivent en net repli (- 37 %) : seules, les dotations de recherche - actions incitatives et d'exploitation des données statistiques marquent une légère progression.

CHAPITRE II

LA SECTION TRAVAIL - EMPLOI.

Après avoir dressé un tableau d'ensemble de l'évolution des grandes masses budgétaires, votre rapporteur analysera rapidement les moyens – tant en fonctionnement qu'en capital – destinés aux services, avant de consacrer l'essentiel de son propos aux crédits d'intervention du Titre IV.

Représentant 5,4 % des dépenses civiles, contre 5,9 % l'an dernier, le projet de budget du Travail et de l'Emploi pour 1985 connaît une évolution surprenante : avec un montant total de crédits égal à 49,09 milliards de francs, **il marque une régression de 1,56 % par rapport à 1984.**

Toutefois, pour apprécier convenablement cette situation, il faut tenir compte de deux éléments :

- la défiscalisation du 0,1 % additionnel à la taxe d'apprentissage et des 0,2 % de la contribution des employeurs au financement de la formation professionnelle continue (article 20 du projet de loi de finances pour 1985) qui entraîne la disparition des crédits correspondants, soit 1.621 millions de francs ;

- l'inscription sur la section Travail – Emploi de la provision destinée au financement de diverses mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle (1,4 milliard de francs en 1985) et qui figurait auparavant dans le budget des Charges communes (450 millions de francs en 1984).

Dans ces conditions, et à structure constante, le projet de budget pour 1985 enregistre une progression de l'ordre de 400 millions de francs par rapport aux dotations de l'année précédente, soit **une progression de moins de 1 % en francs courants.**

Votre rapporteur ne peut que s'inquiéter de cette absence d'évolution des crédits dans un domaine qui devrait faire l'objet d'une large priorité de la part du Gouvernement.

I. UN RENFORCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

D'un montant égal à 3.196,73 millions de francs, les crédits du Titre III connaissent une majoration modérée (6,7 %) et essentiellement concentrée sur les moyens destinées à l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.).

En revanche, les dépenses en capital s'élèvent à 170,6 millions de francs en autorisations de programme (+ 31 %) et 189,76 millions de francs en crédits de paiement, soit un bond de 73 %.

1°. L'Agence nationale pour l'emploi

La subvention versée à l'ANPE en 1985 (fonctionnement et équipement) s'élèvera à 2.343 millions de francs en moyens de paiement, marquant ainsi une progression de 11,6 % par rapport à l'année précédente.

a) La subvention de fonctionnement passe de 2.030 millions de francs en 1984 à 2.191,69 millions de francs en 1985.

Les mesures nouvelles, soit 161,68 millions de francs, traduisent essentiellement :

- un important ajustement aux besoins salariaux (+ 86,08 millions de francs), légèrement atténué par une diminution des dotations de matériel et de fonctionnement (- 5,8 millions de francs). A cet égard, votre rapporteur s'interroge sur la portée d'une actualisation négative (- 2 %) qui risque d'affecter le fonctionnement courant de l'Agence ;

- un renforcement important des moyens informatiques de l'Agence (+ 81,4 millions de francs). Ces dotations permettront de poursuivre le programme d'informatique opérationnelle GIDE dont la réalisation était prévue au titre du programme prioritaire d'exécution n° 6 du IXe plan « Agir pour l'emploi » et qui devrait être achevé avant le 1er janvier 1986. En outre, l'année 1985 verra le prolongement de divers projets (GIP, SAGA) et l'application du système d'aide à la gestion des offres d'emploi (S.A.G.E.).

Enfin, il faut noter un vaste **mouvement de réorganisation des services**, se traduisant par la transformation de 195 emplois en 79 postes d'encadrement et 34 d'informaticien. Cette mesure, parfaitement équilibrée d'un point de vue financier, se solde néanmoins par la suppression nette de 82 emplois.

Votre Rapporteur souligne que l'effectif réel de l'Agence s'élevait à 8.230 agents le 1er août 1984, pour un effectif budgétaire de 9.364 emplois. La suppression de 82 postes ne devrait donc pas peser sur l'activité de l'ANPE. En revanche, il rappelle que la commission des Finances avait estimé que les créations d'emplois proposées dans le projet de budget pour 1984 n'étaient pas entièrement justifiées.

b) La subvention d'équipement

Le tableau suivant permet de retracer son évolution, ainsi que celles des deux grands postes qui la compose.

(en millions de francs)

	A.P.			C.P.		
	1984	1985	Variation %	1984	1985	Variation %
Informatique	62,7	107,6	+ 70,6	49,1	116,3	+ 136,8
Locaux	26,6	23,9	- 10,0	20,9	35,0	+ 67,5
Total ANPE	89,3	130,9	+ 46,6	70,0	151,3	+ 116,1

La très forte progression enregistrée pour les subventions d'équipement informatique est à mettre en relation avec l'accélération du programme d'informatisation précédemment mis en relief.

Quant aux dotations destinées à l'investissement immobilier, elles permettront de poursuivre la politique de densification du réseau de l'Agence, qui s'articule autour de trois axes :

- création d'unités nouvelles dans les agglomérations de plus de 30.000 habitants mal desservies ;

- présentation d'un plan de développement ou de réorganisation du réseau sur les agglomérations de plus de 300.000 habitants ;

- amélioration de la situation pour les unités où le ratio m² par agent est le plus faible ou pour les unités dépourvues de salle de réunion pour les prestations collectives.

2°. Les services extérieurs du Travail et de l'Emploi : une nouvelle réorganisation des services.

Pour les services extérieurs du Travail et de l'Emploi, le projet de budget pour 1985 comporte la suppression nette de 103 emplois contre 49 créations l'an dernier.

Trois sortes de mesures sont prévues :

- la transformation de 10 emplois de contrôleurs du travail en 10 emplois de directeurs adjoints de classe normale ;

- le repyramidage des emplois de catégories C et D qui comporte la transformation de 6 postes d'agents administratifs et de 72 postes d'agents de bureau en 36 emplois de sténodactylographe et 37 postes d'agents techniques de bureaux ;

- la suppression de 98 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs.

L'application de ces dispositions, l'inscription d'une provision pour hausse de rémunérations en 1985, et l'ajustement de divers régimes indiciaires se traduisent par l'apparition de 24 millions de francs en mesures nouvelles.

3°. Les organismes de recherche.

Le secteur de la recherche voit ses moyens progresser de + 6,9 %, soit + 6,3 % au titre des dépenses de fonctionnement, + 10,8 % en autorisations de programme, et + 9,1 % en crédits de paiement. Ces augmentations, globalement inférieures à celles de 1984, sont cependant plus concentrées sur les dépenses en capital.

En particulier, l'Institut national d'études démographiques recevra une subvention de fonctionnement de 35,3 MF (+ 6 %) ainsi qu'une dotation d'équipement en progression de 12 % pour les crédits de paiement et de 13 % pour les autorisations de programme.

II. UN BUDGET D'INTERVENTION PROFONDEMENT MODIFIE.

Sur un total de crédits égal à 49,08 milliards de francs, ceux consacrés aux interventions représentent 45,69 milliards soit 93,1 %. En 1984, ces mêmes dotations s'élevaient à 46,7 milliards pour un budget global de 49,86 milliards de francs, soit 93,8 %.

Encore faut-il souligner que la structure de ce titre est profondément affectée par la réforme du régime de l'assurance chômage.

A. LA REFORME DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE ENTRAINE LA DISPARITION DE DOTATIONS IMPORTANTES

Le financement du régime d'assurance chômage relevant désormais des partenaires sociaux, le budget du Travail ne prévoit plus de crédits pour ce type d'intervention. Ainsi, on relève :

- la disparition de la subvention versée par l'Etat à l'UNEDIC afin de couvrir une partie des charges d'indemnisation du chômage, soit 31,56 milliards de francs ;

- la suppression de la participation du budget du Travail au régime d'indemnisation dans les départements d'Outre-mer du fait de son alignement sur le régime général (214,9 millions de francs) ;

- la disparition des crédits d'Etat destinés à l'aide de secours exceptionnel aux travailleurs sans emploi ayant épuisé leurs droits à indemnisation, soit 1,125 milliard de francs ;

- une sensible réduction des dotations affectées aux chantiers de chômage dans les départements d'Outre-mer (- 45 millions de francs) et des aides à certaines catégories de travailleurs sans emploi.

**B. UN RENFORCEMENT DES ACTIONS CONDUITES
AU TITRE DE LA SOLIDARITE ET DE L'AMENAGEMENT
DU TEMPS DE TRAVAIL.**

Le budget du Travail consacre désormais une part importante de ces dotations à la prise en charge des actions traditionnelles de solidarité.

1°. Les préretraites.

Aux termes de l'accord entre les partenaires sociaux et l'Etat, ce dernier assure désormais la totalité des dépenses de préretraites démissions et préretraites progressives des contrats de solidarité, ainsi que celles relevant des préretraites démissions des conventions d'allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (F.N.E.).

● *Les contrats de solidarité préretraite.*

Ce dispositif, mis en place en janvier 1982, comportait deux volets :

– les préretraites-démissions, dont le principe n'a pas été reconduit en 1984. A ce titre, 33.177 contrats ont pu être signés, pour un effectif de 328.000 salariés.

– les préretraites-progressives, qui ont fait l'objet d'aménagement en avril 1984. Entre 1982 et 1983, 1.880 contrats ont pu être conclus, touchant ainsi un effectif de 12.418 salariés.

Pour ces deux procédures, le projet de budget pour 1985 prévoit une dotation de 10,567 milliards de francs. En 1984, la participation de l'Etat ne représentait que 4,47 milliards dans le projet de loi de finances.

● *Les conventions d'allocations spéciales du F.N.E. (préretraite).*

A la fin de juin 1984, 97.470 personnes bénéficiaient de cette allocation contre 84.032 en décembre 1983.

Jusqu'au 1er avril dernier, le financement de ce régime était assuré par l'UNEDIC et par une participation financière des entreprises à hauteur de 12 % du salaire de référence des bénéficiaires, multiplié par le nombre de trimestre où les bénéficiaires étaient indemnisés au titre des allocations spéciales du F.N.E.

Aujourd'hui, le budget de l'Etat supporte la totalité de la charge, à l'exclusion de la participation des entreprises qui reste fixée à 12 %.

Le montant prévisionnel des dépenses peut être évalué pour 1984 à environ 4 milliards de francs. Pour 1985, le projet de budget prévoit une enveloppe de 7,237 milliards de francs, dont 840 millions de francs au titre des restructurations industrielles. Cette dotation est évaluée sur la base de 112.000 préretraites en 1985.

2°. Les contrats de solidarité – Réduction du temps de travail.

La première formule de ces contrats de solidarité a été instituée par l'ordonnance du 16 janvier 1982 qui avait prévu pour les entreprises s'engageant à diminuer la durée du travail de plus de 2 heures une exonération totale ou partielle des cotisations sociales pendant deux ans.

Ce dispositif s'est révélé peu incitatif, et a donc fait l'objet de deux aménagements, l'un en décembre 1982 et l'autre le 30 mai 1984.

Le tableau suivant permet de mesurer l'impact réel de cette mesure dans les seules entreprises.

	Nombre de contrats signés	Nombre de salariés concernés	Nombre d'embauche
1982	347	93.000	3.000
1983	172	70.000	1.600
1er semestre 1984	64	12.100	124

On constate donc un tassement très net de l'efficacité de ce type de mesure. Toutefois, compte tenu de la revalorisation récente de l'aide, et des assouplissements apportés à son attribution, le Gouvernement prévoit une relance du dispositif.

En conséquence, le projet de budget consacre 1,338 milliard de francs à ces contrats de solidarité, soit 100 millions de plus que l'année dernière (+ 8,1 %).

Or, il apparaît que les dotations des contrats de solidarité (pré retraite ou réduction du temps de travail) font l'objet de reports réguliers et importants (413 millions de 1983 sur 1984, soit 17 % de la dotation initiale). On peut donc s'interroger sur l'opportunité de renforcer ces crédits alors qu'il existe déjà des disponibilités importantes.

3°. Le fonds de solidarité, recevra en 1985 une subvention de 2,8 milliards de francs.

Rappelons que ce fonds, alimenté par la cotisation de 1 % des agents du secteur public, est destiné à prendre à charge les allocations insertions et les allocations de solidarité.

Son compte prévisionnel pour l'année 1985 s'établit comme suit :

(en milliards de francs)

Dépenses		Recettes	
Allocations d'insertion	4,2	Recettes propres	3,5
Allocations de solidarité	1,8	Subvention de l'Etat	2,8
Frais de gestion	0,3		
Total	6,3	Total	6,3

Cet équilibre serait fondé sur les hypothèses suivantes :

- 250.000 équivalents bénéficiaires en année pleine de l'allocation insertion ;
- 78.000 bénéficiaires de l'allocation solidarité ;
- un taux de revalorisation retenu à titre indicatif pour les allocations solidarité de 5 % par rapport à 1984.

La faiblesse de cette revalorisation ne peut qu'inquiéter votre rapporteur, car elle ne permettra pas d'assurer une existence décente aux personnes les plus démunies.

4°. Le tiers des garanties de ressources : un crédit de 11 milliards de francs est inscrit à cet effet pour être versé à la **structure financière**, à laquelle l'UNEDIC reverse de son côté deux points de cotisations, soit en pratique le tiers des cotisations d'assurance chômage.

5°. La convention sociale de la sidérurgie bénéficiera d'une mesure nouvelle 1,966 milliard de francs, dont 813 millions au titre des préretraites.

Là encore, votre Rapporteur relève que ce chapitre budgétaire fait l'objet de reports importants. Ainsi, au 31 décembre 1983, 29 % de la dotation initiale 1983 n'avait pas été consommée et était reportable sur l'exercice suivant.

6°. L'allocation complémentaire, versée aux personnes âgées de plus de soixante ans qui ne perçoivent plus les prestations de chômage, mais répondent à certaines conditions, se voit dotée de 63 millions de francs.

Ainsi, votre Rapporteur peut noter que les pouvoirs publics respectent tous les engagements qu'ils ont pris lors de la mise en place du régime dual. Toutefois, compte tenu de la situation financière de nombreux demandeurs d'emploi, il estime que des actions nouvelles devraient être engagées afin d'assurer à tous un minimum vital.

C. L'INSERTION ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La prise en charge du régime de solidarité ne constitue que le volet passif de l'action de l'Etat dans le domaine du Travail. Le Gouvernement se doit également de conduire une politique active en faveur de l'Emploi.

A cet effet, le projet de budget pour 1985 prévoit quelques majorations importantes de dotations pour plusieurs types d'intervention.

En particulier, on relève la création d'un fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, doté de 2,6 milliards de francs et destiné à assurer deux types d'interventions :

- financer des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. A cet effet, une dotation de 1,4 milliard de francs est prévue dans le projet de budget. Précisons cependant que cette provision n'est pas nouvelle, mais se trouvait inscrite auparavant sur le chapitre 44-76 du budget des charges communes (450 millions de francs en 1984).

- couvrir la prise en charge par l'Etat des chômeurs en formation qui percevaient auparavant des indemnités de formation du régime d'assurance chômage. Une provision de 1,2 milliard de francs y sera consacré.

Ces deux dotations seront réparties en cours de gestion sur d'autres chapitres du travail, de l'emploi ou de la formation professionnelle. En particulier, les travaux d'utilité collective (T.U.C.) seront financés sur ce nouveau fonds.

Les autres dispositions prévues dans le projet de budget concernent essentiellement :

- **Les interventions en faveur des travailleurs handicapés** qui font l'objet d'une mesure nouvelle de 128,53 millions de francs. L'ensemble de cette action bénéficiera donc d'une dotation égale à 2,29 milliards de francs, en progression de 5,9 % par rapport à 1984. Encore faut-il souligner que cette évolution est due à un abondement important au titre de la garantie de ressource (+ 126,8 millions de francs) et à une forte revalorisation des crédits (+ 13 %) destinés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel. Les moyens consacrés aux autres types d'intervention en faveur des handicapés sont reconduits en francs courants.

- **Les congés de conversion.**

En 1985, 262,5 millions de francs seront consacrés aux congés de conversion dans les secteurs de la sidérurgie, des chantiers et de la réparation navals. Les salariés concernés - soit 8.000 - obtiendront le maintien de 70 % de leur salaire brut, ainsi qu'une formation.

- **les emplois d'initiative locale.**

L'objectif de ce programme est de permettre des créations d'emplois durables par des organismes et des 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, et dont le montant était fixé à 36.000 F jusqu'en 1984.

Cette initiative n'a pas eu le succès escompté. Ainsi, les crédits en 1983 devaient permettre de financer 5.000 emplois de ce type. Or, seules 3.500 primes ont été attribuées.

En conséquence, et malgré une revalorisation sensible de l'aide, les crédits prévus pour 1985 au titre des emplois d'initiative locale s'élèvent à 153 millions de francs, marquant ainsi une régression de 29 %.

- **les contrats emploi - formation.**

Le développement et la diversification des contrats-d'emploi formation constitue l'un des pièces du programme gouvernemental d'aide

à l'insertion professionnelle des jeunes. Le dispositif découlant des décrets du 19 mai 1983 comprend trois volets, les contrats emploi-orientation et emploi-adaptation venant compléter le contrat emploi-formation.

Le tableau suivant présente le bilan récent de ces différentes formules :

Nombre d'embauche effectivement réalisées

	1983	1 ^{er} sem. 1984
Contrat emploi-formation	69.546	31.390
Contrat emploi-adaptation	8.906	9.849
Contrat emploi-orientation	1.690	2.833

Pour 1985, les crédits prévus pour ces contrats s'élèvent à 775 millions de francs contre 2,399 milliards en 1984. Cette chute spectaculaire des dotations s'explique par la défiscalisation du 0,1 % additionnel à taxe d'apprentissage et des 0,2 % de la contribution des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, soit 1.621 millions de francs qui, désormais, seront directement utilisé par les partenaires sociaux pour conduire des actions d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes.

Les crédits demeurant inscrits à ce titre au budget du Travail permettront d'assurer la transition entre les deux modes de gestion.

CONCLUSION

UN BUDGET INADAPTE

En conclusion, face à la situation inquiétante du marché de l'emploi, votre Rapporteur estime que les mesures gouvernementales ne peuvent plus être efficaces car les effets du traitement social du chômage sont épuisés. Ainsi :

- la réduction de la durée hebdomadaire du travail de 40 à 39 heures n'a pas dégagé plus de 15.000 emplois.

- Les 200.000 préretraités au titre des contrats de solidarité ont entraîné 1.700 offres d'emploi à temps plein et 5.500 offres à temps partiel.

- Les créations de postes dans la fonction publique ont dû être interrompues puis inversées dans le budget de 1985.

- L'abaissement de l'âge de la retraite donne sans doute de meilleurs effets en 1984 qu'en 1983, mais ils ne permettent pas de freiner la forte augmentation des demandeurs d'emploi depuis la fin de 1983.

- Les dispositifs de formation professionnelle et d'insertion des jeunes dans la vie active ont permis de stabiliser les statistiques du chômage de la mi-année 1982 à la fin de l'année 1983.

- Le total des stages (orientation, insertion et qualification) pour les jeunes de 16 à 18 ans qui était de 98.334 pour les années de programme 1982-1983 est sensiblement le même, soit 99.040 pour 1983-1984.

- De même les contrats d'apprentissage sont moins nombreux en 1983-1984 (115.000) qu'en 1981-1982 (124.000).

- Les stages de formation seront beaucoup moins nombreux à la fin de 1984 qu'ils ne l'ont été à la fin 1983.

– Enfin, les emplois d'initiative locale portaient dans le programme initial sur 10.000 emplois. Or, ce chiffre n'a pas été atteint, ce qui entraîne une diminution des crédits pour 1985 d'environ 30 %.

L'ensemble de ces dispositifs, dont le coût est très élevé, a atteint son maximum d'efficacité et il ne semble pas que les mesures nouvelles prévues au titre du Fonds d'intervention pour l'emploi, puissent contribuer à arrêter la montée du chômage, ni surtout à régler le problème de la pauvreté.

Ces réflexions conduisent votre Rapporteur à estimer que le chiffre de 49,09 milliards de francs de la section Travail-Emploi prévus pour 1985 au titre du ministère du Travail est insuffisant. Les mesures gouvernementales aussi bien anciennes que nouvelles qui correspondent à ce chiffre, ne pouvant pas endiguer le chômage, force nous est de constater les conditions néfastes que ne manque pas d'avoir cette situation envers les plus démunis baptisés « nouveaux pauvres ».

Votre Rapporteur souhaite donc la mise en place d'un ensemble de mesures qui pourront leur venir en aide. A cet effet, il présente trois propositions :

– la première consiste en l'augmentation de l'indemnité journalière de solidarité actuellement fixée à 40 francs, et qui passerait à 60 francs. Corrélativement, il conviendrait d'agir pour que l'allocation de fin de droit soit revalorisée dans les mêmes proportions ;

– la deuxième est que les travaux d'utilité collective ne soient pas réservés à la tranche d'âge 18-21 ans, mais pourraient également s'appliquer aux hommes et aux femmes de 30, 40 et 50 ans en situation d'extrême pauvreté et qui seraient embauchés après avis des bureaux d'aide sociale locaux et de l'A.N.P.E.

– la troisième et dernière mesure consisterait à mettre en place une aide mensuelle de 800 francs attribuée par les bureaux d'aide sociale communaux pour une durée de six mois renouvelables, ces crédits étant attribués par les départements.

Le coût global de ces propositions, qui peut être chiffré à 4,9 milliards de francs, nécessiterait une augmentation de 10 % des crédits de la section Travail-Emploi. Il convient d'ailleurs de remarquer que l'évolution des moyens budgétaires serait alors en proportion avec l'augmentation du chômage.

Votre Commission des Finances, dans sa majorité, a estimé que ces mesures, assorties des moyens correspondants, constituait la condition nécessaire pour qu'elle puisse recommander l'adoption de la totalité des crédits des sections « Commune » et « Travail-Emploi » du budget du ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale. Dans l'hypothèse où ces propositions ne seraient pas retenues, elle vous demande de rejeter le titre IV de la section « Travail-Emploi » et de marquer ainsi votre opposition face à une politique d'économies réalisée au détriment de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Réunie le 7 novembre 1984 sous la présidence de M. Edouard **Bonnefous**, président, la Commission des Finances a procédé, sur rapport de M. Jacques **Mossion** Rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la section commune et de la section Travail-Emploi du Budget des Affaires sociales, de la solidarité nationale, du Travail, de la Santé et de l'emploi pour 1985.

La Commission a décidé, à sa majorité, de proposer au Sénat le **rejet des crédits du titre IV de la section Travail-Emploi**. Elle a décidé de donner un avis favorable à la section commune et aux titres III, V et VI de la section Travail-Emploi.

ANNEXE

Au cours de la deuxième délibération sur le projet de loi de finances, l'Assemblée Nationale a adopté quatre amendements présentés par le Gouvernement.

Les crédits de la section commune sont réduits de 18,227 millions de francs à la suite du transfert du Service de la santé scolaire au ministère de l'Education nationale.

La section Travail-emploi a fait l'objet de trois amendements concernant :

- **L'Agence nationale pour l'emploi**, dont la subvention de fonctionnement est majorée de 7 millions de francs afin de renforcer les moyens consacrés aux interventions dans les pôles de conversion.

- **Les organismes de formation professionnelle des adultes** bénéficient de dotations complémentaires afin d'assurer le développement d'un enseignement assisté par ordinateur et l'équipement informatique du Centre d'études supérieures industrielles. A cet effet, la subvention de fonctionnement versée à ces organismes est majorée de 0,9 million de francs, la subvention d'équipement étant pour sa part augmentée de 2,1 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

- **Le Fonds national de l'emploi** est abondé de 5 millions de francs supplémentaires au titre de la réadaptation et du reclassement de la main-d'oeuvre, pour permettre le financement d'actions expérimentales dans le cadre des actions de promotion de l'emploi.