

## Première analyse de la circulaire Pénicaud relative aux Parcours emploi Compétences

*Ce premier document de travail est incomplet et présente certainement des inexactitudes. Vos observations, critiques et compléments seront les bienvenus afin de parvenir à une position commune dans les prochaines semaines. Vous pouvez envoyer votre contribution et vos remarques à [didier.minot@free.fr](mailto:didier.minot@free.fr)*

Une **circulaire** de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, relative aux parcours emplois compétences, a été publiée le 11 janvier 2018, quelques heures après la remise du rapport Borello, et précise la mise en œuvre immédiate de certaines de ses dispositions. Summum de gestion technocratique, elle affirme vouloir favoriser l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi, mais organise de fait leur exclusion. L'objectif ultime est de sécuriser le suivi financier tout en donnant un peu d'autonomie au préfet, c'est-à-dire d'éviter tout dépassement de l'enveloppe. L'utilité sociale des emplois aidés n'est jamais évoquée.

### **Une enveloppe en peau de chagrin**

L'enveloppe reprend celle des contrats aidés, de 200 000 Parcours Emploi Compétences (PEC). Elle inclut 30 500 assistants de vie scolaire pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap (non soumis aux mêmes exigences) et 22 000 contrats pour l'outre-mer. Une « attention particulière » est demandée pour les quartiers en « politique de la ville » et pour les personnes en situation de handicap pour les préparer à répondre à l'obligation d'emploi des entreprises. Les priorités affichées il y a 4 mois, face aux protestations, en faveur des zones rurales et des situations d'urgence disparaissent. Une fois préemptés ces différentes réserves, il ne subsiste plus que 145 000 contrats disponibles, à comparer aux 459 000 comptabilisés fin 2016.

Mais le taux de prise en charge diminue également, avec un maximum de 50 %. L'annonce par certains préfets d'un retour aux taux de 70 % n'aura duré que quelques jours, le temps de calmer les manifestants et de consommer les enveloppes budgétaires de fin d'année. Dès le 29 décembre, de nouvelles circulaires préfectorales annulaient celles du début du mois.

La durée hebdomadaire des contrats est désormais de 20 heures, pour des personnes qui travaillaient auparavant parfois 35 heures. L'objectif du gouvernement semble être de gérer à moindre coût les exclus d'un système qui pratique par ailleurs à haute dose le darwinisme social. On entre dans le « social low cost »...

### **D'importants besoins ne sont plus couverts**

Les contrats sont recentrés sur l'insertion professionnelle pour en faire des leviers de la politique de l'emploi. Les personnes qui bénéficiaient d'un contrat aidé se trouvent de ce fait exclues du nouveau dispositif si elles ne présentent pas une employabilité suffisante. Par exemple, une personne au chômage de 57 ans, qui avait retrouvé un emploi, une utilité sociale et une dignité grâce à un contrat aidé se retrouve au chômage ou au RSA, sans espoir d'en sortir. Une association qui survivait dans un territoire rural grâce aux contrats aidés tout en faisant un travail socialement utile disparaît si elle ne rentre pas dans les critères, c'est-à-dire s'il n'existe pas de possibilité d'emplois à proximité après ce PEC. Les travailleurs handicapés, s'ils doivent « faire l'objet d'une attention particulière » ne bénéficient d'un PEC que dans la mesure où cela favorise leur emploi « dans le cadre de l'obligation d'emploi qui s'impose aux entreprises de plus de 20 salariés » (analyse à compléter)

## **Petites et moyennes associations disqualifiées par la complexité de procédures qui s'empilent**

Malgré le recul des subventions publiques, les associations ont pu répondre en partie à des besoins sociétaux de solidarité, de lien social, de développement culturel, grâce aux contrats aidés. Ces derniers, malgré leur imperfection, ont permis d'employer des personnes qui n'étaient pas à même de retrouver un emploi sur le marché du travail pour des raisons d'âge, de localisation géographique en zone rurale dans des quartiers, de handicap, etc., et de développer à faible coût pour la puissance publique des activités sources de dignité pour elles-mêmes<sup>1</sup>. Beaucoup d'employeurs associatifs avaient développé des démarches de « mise en situation professionnelle, couplées avec une formation accompagnement » (objectif du nouveau dispositif). Mais ces associations risquent d'être exclues du renouvellement des contrats aidés par la multitude des conditions bureaucratiques qui accompagnent les nouveaux *Parcours Emploi Compétences*, qui de fait réservent ces emplois à des structures importantes. Les employeurs sont sélectionnés en fonction de « leur capacité à proposer les conditions d'un parcours insérant », évalué par une batterie de critères et de ratios. Ils doivent définir les compétences qui seront développées au cours du parcours emploi compétences. Ils doivent s'engager à proposer des actions de formation et d'accompagnement, et doivent remplir un dossier CERFA dématérialisé. Alors que la durée de contrat aidé est de 12 mois, non reconductible automatiquement (parfois 9 mois, maximum 24), un entretien de sortie est rendu obligatoire un à trois mois avant la fin du contrat pour « maintenir le bénéficiaire dans une posture de recherche active d'emploi ». **Pour une petite ou moyenne association, le coût total de ces démarches administratives avoisine le montant de l'aide qui est dispensée.** Ainsi, comme pour les procédures européennes, la complexité des procédures exclut les petites et moyennes associations, et réserve le bénéfice des PEC à des structures importantes qui bénéficient d'un service de gestion spécialisée, qui peut industrialiser ce type de démarche.

De plus, cette avalanche de précautions risque fort d'être inefficace du fait de la faiblesse des moyens de Pôle emploi, des décalages systématiques dans les dates d'entretien, du caractère formel de formulaires préformatés qui ne permettent pas de tenir compte de l'infinie variété des situations. Comme souvent, la volonté de privatiser se traduit par un développement exponentiel de la bureaucratie<sup>2</sup>.

Les besoins auxquels répondaient des emplois aidés ne sont pas évalués dans le rapport Borello, et ne sont mentionnés nulle part dans la circulaire de la ministre du travail. Mais ils ne figurent pas non plus dans la feuille de route de la concertation amorcée par ailleurs avec les associations. La stratégie du gouvernement, qui consiste à cloisonner la réflexion entre le ministère du travail, le Haut-Commissariat à l'ESS et le ministère de l'éducation nationale chargée de la vie associative conduit à « oublier » des dimensions essentielles nécessaires au fonctionnement de toute société. Il s'agit là d'une régression majeure dans les politiques publiques de solidarité, avec toutes les conséquences que cela peut avoir en termes de sécurité, de violence et de radicalisation. Cela non plus ne fait l'objet d'aucune évaluation.

## **Le vaste plan social est toujours en cours. Quand fera-t-on une étude d'impact ?**

Avec l'échéance des contrats aidés en cours, le nombre de chômeurs et de titulaires du RSA va se multiplier au fil des mois. Déjà, en novembre dernier, l'INSEE a dénombré 45 000 nouveaux chômeurs principalement du fait de la suppression des contrats aidés depuis l'été 2017. **Le vaste plan social est donc toujours en cours, dans un silence assourdissant.**

**De fait, cette mesure n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact**, alors que la loi organique du 15 avril 2009<sup>3</sup> oblige le gouvernement à « évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ainsi que les coûts et les bénéfices attendus des dispositions envisagées pour chaque

---

<sup>1</sup> Deux exemples parmi plusieurs centaines, « *Au chômage depuis 2 ans mes chances d'obtenir un emploi en milieu rural s'envolent !* » (Arielle à Nyons), « *Je viens de perdre mon emploi à 59 ans, suite à la suppression d'une violence inouïe des contrats aidés. Que vais-je devenir ?* » Marie-Aimée à Equeureville (50)

<sup>2</sup> Voir le livre de David Graeber « Bureaucratie », 2015, Les Liens qui libèrent.

<sup>3</sup> Article 8 [Voir ici](#)

catégorie de personnes physiques ou morales intéressée », c'est-à-dire en l'occurrence les associations, les collectivités, les salariés, les personnes aidées et les territoires concernés.

### **L'économie réalisée n'est qu'apparente**

De plus, l'économie réalisée n'est qu'apparente. Alors qu'un contrat aidé coûtait 9 000 € à la puissance publique, un chômeur coûte plus du double en allocations-chômage. Certains services ne sont plus assurés, ou ne sont plus accessibles qu'à une fraction de la population. Les seuls bénéficiaires sont les entreprises prestataires qui doivent s'ouvrir à de nouveaux marchés. Dans toute cette affaire, les associations ont l'impression de défendre l'intérêt général contre l'État, contre les instances économiques qui ont mené un intense lobbying pour en arriver à la situation actuelle, tout en bénéficiant, elles, au maximum des subventions publiques. En effet, alors que le gouvernement oriente les contrats aidés vers un dispositif beaucoup plus restrictive, il multiplie les largesses plus riches des riches. L'OFCE vient de montrer qu'en 2018 comme en 2019, les ménages les plus aisés seront les grands gagnants des mesures mises en œuvre par le gouvernement : « Les 5 % de ménages les plus aisés et singulièrement les 2 % les plus riches capteraient 42 % des gains à attendre de la mise en place des mesures ».

### **La nécessité d'une solution alternative**

Si le discours officiel insiste sur le fait que l'État consacre 1,4 milliards d'euros à ces emplois, il passe sous silence le fait que ce montant était de 2,4 milliards en 2017 et de 3,9 milliards en 2016. Ce chiffre représente donc une **diminution de 2,5 milliards d'euros en 2 ans**, dont le tiers étaient des emplois aidés associatifs.

Ce nouveau coup vient frapper un tissu associatif déjà fragilisé par la baisse continue des subventions au cours des dernières années, passant de 34 % en 2005 à 24,7 % en 2011<sup>4</sup> et même 16,8 % en 2014 selon l'INSEE. Cela représente une diminution du volume des subventions d'environ 15 milliards en 10 ans<sup>5</sup>. En sens inverse, les commandes publiques aux associations ont augmenté d'environ 10 milliards d'euros. Les associations les plus importantes, disposant d'un service spécialisé, sont les plus à même de répondre à ces appels d'offres. En outre, depuis 15 ans, l'État s'est déchargé du financement des associations sur les collectivités. Cette position trouve aujourd'hui sa limite. La loi de programmation 2018-2022 des finances locales<sup>6</sup> et la suppression de la taxe d'habitation remettent fortement en cause leur capacité d'agir. Il est **nécessaire que l'État reconnaisse la nécessité de subventions publiques pour les missions d'intérêt général non rémunératrices mais indispensables** à la société réalisées par les associations. **Il ne s'agit pas d'une dépense supplémentaire, mais d'un investissement** qui permet d'éviter de nombreux coûts en matière de sécurité, d'allocations-chômage, d'éducation, de santé publique, de construction de prisons... Compte tenu des contraintes nouvelles imposées aux collectivités, il n'est plus possible pour l'État de se décharger entièrement de cette question sur les collectivités.

C'est pourquoi le **Collectif des associations citoyennes propose un changement d'échelle et une refondation du FDVA actuel, pour constituer un fonds géré paritairement, de façon déconcentrée**. La dotation de ce fonds est à évaluer avec précision, mais les besoins sont plus proches du milliard d'euros que des 25 millions accordés par le Premier Ministre le 7 novembre dernier.

#### **Les textes analysés :**

Le rapport Borello : [http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous\\_les\\_moyens\\_de\\_l\\_inclusion-rapport\\_de\\_jean-marc\\_borello.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/donnons-nous_les_moyens_de_l_inclusion-rapport_de_jean-marc_borello.pdf)

La circulaire ministérielle qui en découle : <http://www.associations-citoyennes.net/wp-content/uploads/2018/01/2018-01-16-Circulaire-Parcours-emploi-comp%C3%A9tences.pdf>

<sup>4</sup> Viviane Tchernonog, 2013, *Le paysage associatif français*, Dalloz, p 175

<sup>5</sup> 15 % de 108 milliards d'euros, volume consolidé des budgets associatifs. Voir *INSEE Première N°1587* février 2016

<sup>6</sup> [Voir ici](#) l'article de la Gazette des Communes