

À QUELS ÉCHELONS LES POLITIQUES SOCIALES SONT-ELLES GOUVERNÉES EN EUROPE ?

Le système allemand des politiques d'insertion sociale sous l'angle de la décentralisation

Dr. Renate Reiter FernUniversität in Hagen

Cycle des séminaires « La cohésion sociale par ses acteurs »

Séance « Quel avenir pour la décentralisation des politiques sociales? Scénarios prospectifs à partir d'éclairages européens »

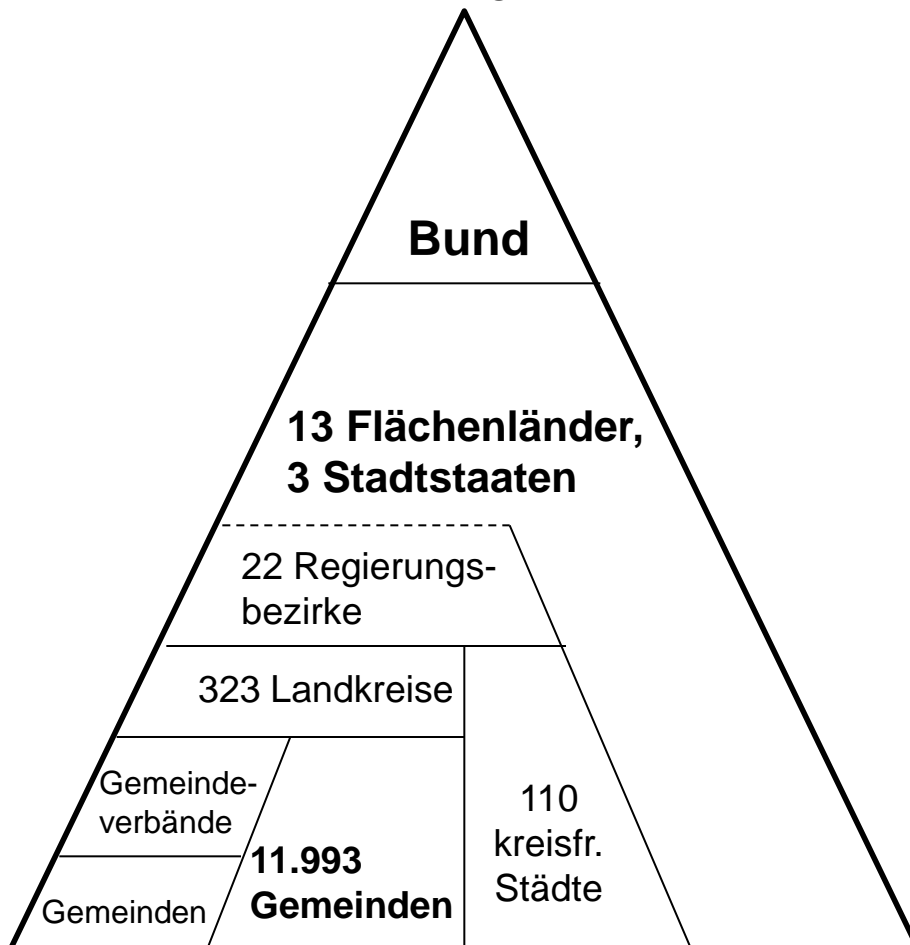
Centre d'analyse stratégique, Paris, Jeudi 12 avril 2012

Plan

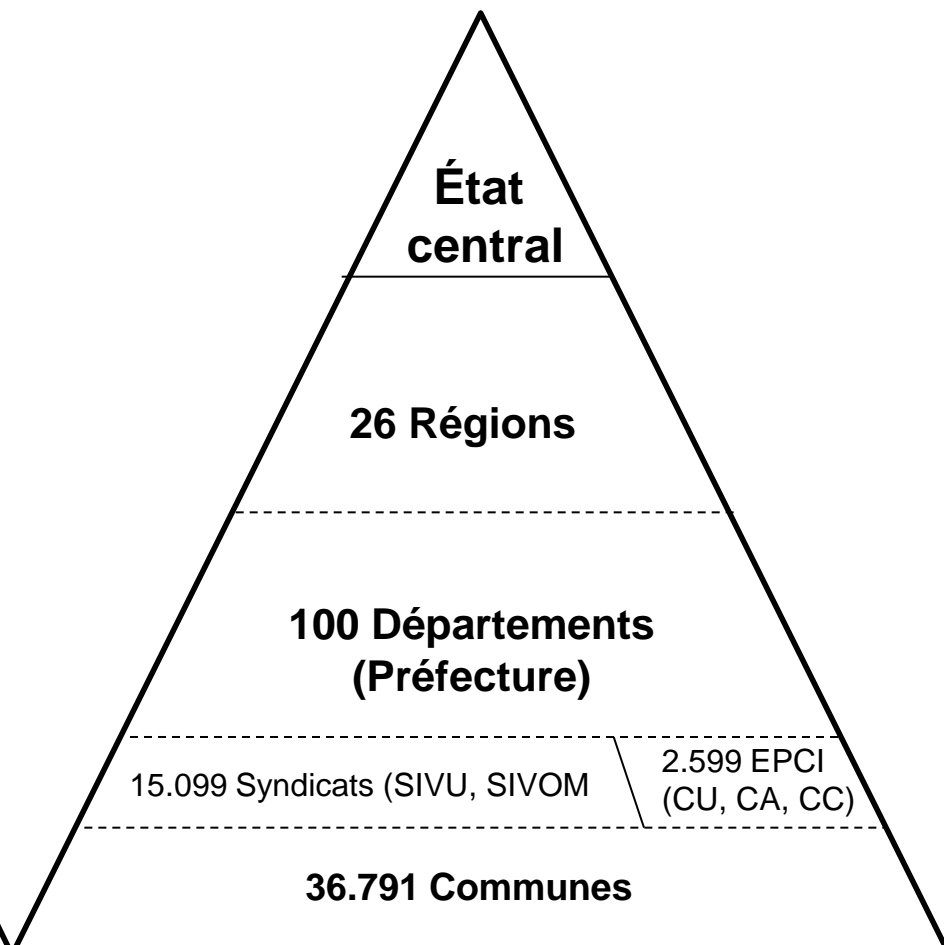
1. Caractéristiques et profile traditionnel du système
2. Transformation depuis les années 1990
 - Fragmentation et renouvellement du système de dispositifs
 - Redéfinition des objectifs de la politique d'insertion
 - Renouvellement des instruments d'insertion professionnelle
 - Réorganisation des systèmes du financement et de la gouvernance
3. Regard sur les effets
4. Conclusions

Organisation d'État, niveaux politico-administratifs

Allemagne



France



Caractéristiques et profile traditionnel

- Tradition bismarckienne-conservatrice de l'État-providence: Assurance sociale, complétée par assistance sociale (État; municipalités)
 - Deux éléments majeurs du système des politiques sociales (en complément de l'assurance sociale) en RFA depuis 1961:
 - Aide sociale (*Sozialhilfe*), financée et administrée par les communes*
 - Fonction traditionnelle des communes (assistance aux indigents; subsidiarité)
 - 1961: inscrit dans la 'Loi fédérale sur l'aide sociale' (BSHG) > Droit social, caractère universel, toute personne dépendante sans droit à l'assistance au chômeurs
 - Deux volets: Aide à la subsistance; Aide dans des situation spécifiques de la vie (personnes handicapées; personnes âgées) (F: AAH, ASPA)
 - Assistance au chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*), financé par l'État fédéral (Bund), administrée par l'Office Fédéral du Travail (*Bundesanstalt für Arbeit*) (F: ASS)
 - Origine: Aide au chômeurs de 1918
 - 1969: inscrit dans la 'Loi pour l'encouragement du travail' (AFG) et complétée par un service de placement à travers des instruments différents (politique active d'emploi)
- Fonctions supplémentaires des communes en matière sociale: Aide à l'enfance et aux jeunes, écoles, crèches/jardins d'enfant, Aide au logement (obligatoires), support aux personnes âgées, aux enfants et jeunes, aux personnes handicapées,

Caractéristiques et profile traditionnel

Système séparé: Deux piliers institutionnels, opérant en parallèle dans les 439 circonscriptions administratives:

- Communes (départements [*Landkreise*] et grandes villes) :
 - Collectivités territoriales multifonctionnelles (fonctions obligatoires et facultatives)*, libre administration, clause de compétence générale (Art. 28 Abs. 2 GG)
 - Aide sociale: fonction obligatoire à partir de 1962 (BSHG), financée sur base des recettes des taxes locaux (complété par contributions des *Länder*)
 - Services (sociaux, de logement, de qualification etc.) au bénéficiaires > bureaux d'aide sociale locaux; §§ 18-25: insertion des chômeurs (par l'économique)
- Agence Fédéral du Travail (*ex-Bundesanstalt für Arbeit*) :
 - Établissement public d'administration sous tutelle du Ministère de Travail
 - Organisation interne multi-hiérarchique (Central, 16 Bureaux de travail au niveau des *Länder*; 178 Agences locales avec 610 bureaux locaux), pilotage corporatiste tripartite sur chaque échelon (État/municipalités-Salariat/Sydicats-partronat)
 - Versement et administration de l'assurance au chômage (SGB III)
 - Versement et administration de l'assistance au chômeurs longue-terme (SGB II)
 - Services aux chômeurs (information, consigne, placement)

* Fonctions supplémentaires des communes en matière sociale: Aide à l'enfance et aux jeunes, écoles, crèches/jardins d'enfant, Aide au logement (obligatoires), support aux personnes âgées, aux enfants et aux jeunes, aux personnes handicapées, aux migrants etc. (facultatives)

Transformation depuis les années 1990

1. **Déficits fonctionnelle du système des politiques d'insertion:**
 - Système séparé double de structures d'insertion jugées trop bureaucratique, inefficent, intransparent, éloigné des citoyens
 - Effets pervers du système séparé: effet „porte tournante“
 - Philosophie de l'activation des chômeurs (Influence internationale: „Troisième chemin“)
 - Idée de la responsabilité propre comme complément nécessaire à la solidarité >> favoriser l'accès au travail
2. **Montée significative du nombre des allocataires d'aide sociale et donc des dépenses des communes entre 1991 et 2003**
 - Aide sociale (volet aide à la subsistance): 2 Mio. allocataires/ 5,4 Mrd. Euro (1991) > 2,8 Mio. allocataires/ 8,3 Mrd. Euro (2003)
 - Assistance au chômeurs: 415.000 allocataires/ 3,6 Mrd. Euro (1991) > 2 Mio. allocataires/ 16,5 Mrd. Euro (2003)
3. **Surcharge financière des communes, combinée avec effet de distorsions régionaux (entre communes riches et pauvres)**
4. **Charges sociales sur les salaires (lobby du côté du patronat)**

Transformation depuis les années 1990

1. Fragmentation du système des dispositifs à travers renouvellement de la base légale
 - Réforme et/ou introduction des dispositifs spécifiques divers (1993: Loi sur les prestations aux demandeurs d'asile; 1993: Loi sur les aides aux femmes enceintes; 1990s/2000s: ré-régulation des exonérations fiscales pour familles)
 - 2003 (24 déc. > 1 jan. 2005): 4^{ième} Loi sur les services modernes au marché du travail (« Hartz IV »)
 - Intégration des dispositifs « Aide sociale » et « Assistance au chômeurs » dans le nouveau dispositif **Allocation-chômage II** (+**Assistance sociale** aux membres du ménage) (correspond au RSA):
 - 15 à 64 ans; toute personne dépendante « capable de travailler »
 - Complément de revenu d'activité (barème actuel [2012]: 374 Euro/personne seule; 711 Euro/en couple)
 - 2003 (27 déc. > 1 jan. 2005): Loi sur la création du Code social XII
 - Intégration du Droit à l'allocation sociale pour les personnes âgées (> 65 ans) et les personnes non-capables de travailler (orphelins; handicapées ente 18 à 65 ans) (introduit par la « Loi GSiG » de 2001)

Transformation depuis les années 1990

2. Redéfinition des objectifs de la politique d'insertion

- Remplacement de l'universalisme de l'ancienne Aide sociale (locale) par des dispositifs plus ciblés à des groupes spécifiques de personnes dépendantes
- Mettre fin au mal de la pauvreté cachée des personnes âgées
- Enregistrement plus complet et «activation» («pousser et exiger») de tous les personnes dépendantes «capables de travailler» (au moins 15 heures/semaine)

3. Renouvellement des instruments d'insertion active (SGB II)

- Contrat d'insertion
- Aide à la formation professionnelle et à la formation professionnelle continue
- Emploi d'opportunité («Job-1 Euro») (d'abord insertion par l'activité économique)
- Aide à l'entrepreneuriat
- Ré-régulation de l'emploi au revenu modeste/minime («Job-mini»)
- Subvention de salaires aux entreprises qui embauchent un bénéficiaire de l'allocation-chômage II (depuis 2007)

4. Restructuration du financement et du système de la gouvernance...

Transformation depuis les années 1990

...Restructuration du financement:

	Avant 2005	Depuis 2005
État fédéral (impôts)	Assistance au chômeurs	Nouveau: Prestations aux demandeurs d'asile (depuis 1993) Allocation-chômage II (Allocation assistance sociale aux ayants-droits, placement)
Communes (taxes locaux; contributions des Länder)	Aide sociale universelle – deux volets (Décharge partielle depuis 1995: Assurance de soins)	Coûts logement/chauffage, services adjoints aux allocataires-chômage II Allocation aux personnes âgées et aux personnes non-capable de travailler
	Services sociaux aux bénéficiaires de l'Aide soc.	Services sociaux aux personnes âgées et handicapées

Transformation depuis les années 1990

3. Restructuration du système de la gouvernance:

Avant 2005	2005 à 2010	Depuis 2010
Gouvernance séparé parallèle de la BA/ Agences locaux et des municipalités dans tous les 439 circonsriptions administrative <ul style="list-style-type: none"> - Coopération informelle - Organisation semi-décentralisée 	Trois modèles concurrentiels: <ul style="list-style-type: none"> - Modèle antérieur séparé (demi-centralisé) - ARGEn (centralisé; Agences locaux de travail en co-gestion avec départements sociaux des communes) - 69 Communes d'options >> Clause d'expérimentation ancien § 6a SGB II	Deux modèles coexistants: <ul style="list-style-type: none"> - Jobcenter I (ex-ARGEn): compétence centralisée, coopération avec communes - Jobcenter II (ex-communes d'option): 110 „porteurs communaux reconnus“

2001-2005:

4 Lois sur les services modernes au marché du travail („lois Hartz“)

2004:

Loi sur les Communes d'option > Clause d'exp. >> § 6a SGB II en 2005

2007:

Arrêt du Court fédéral de la Constitution du 20 déc. 2007: ARGEn inconstitutionnels

2010:

Loi du 3 août 2010 > Changement du GG (art. 91e GG), inscription de l'organisation au SGB II

Transformation depuis les années 1990

Répartition actuelle de compétences

Tous les communes	110 communes „porteurs reconnus“ (Jobcenter II)	État/ Agence fédérale du Travail (Jobcenter I)
<ul style="list-style-type: none"> • Financement du logement et de chauffage des bénéficiaires ALG II • Aides à la garde et au soins des enfants et personnes dépendantes • Aides psychiques et sociales, • Services d'avis en cas d'endettement, • Assistance dépendance 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les obligations de financement mentionnés ▪ Instruction complète des demandes et dossiers sur base du SGB II ▪ Décision sur, versement du et administration de l'allocation-chômage II ▪ Financement du logement et de la chauffage ▪ Services de placement au chômeurs SGB II 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allocation-chômage II ▪ Services de placement au chômeurs (SGB II, III) ▪ Instruction des demandes sur base du SGB II (sauf communes reconnus) ▪ Décision sur, versement du et administration de l'allocation-chômage II (en coopération avec communes non-porteurs reconnus)

Regards sur les effets

Décentralisation ou centralisation des services d'insertion?

Étude (IRS/infas/WZB 2008), présenté au Bundestag le 18 déc. 2008:

- Effets comparatifs des deux modèles concurrentiels (Évaluation des résultats de l'expérimentation selon §§ 6a-c SGB II):
 - Globalement: Effets modestes de l'échelon
 - Niveau d'économie générale: Modèle des ARGEn arrive mieux à réinsérer les allocataires ALG II (plutôt masculin) dans un emploi de revenu suffisant (3,8 %)
 - Niveau individuel: Modèle des Communes d'option reconnu arrive mieux à insérer les allocataires (plutôt féminins) dans un emploi de revenu modeste
- Leçons générales:
 - Effet positive du management de cas généralisé
 - Effet positive d'une intégration des services d'activation et de placement
 - Effet positive (efficacité) de 'classement' de groupes d'aide
 - Effet positive des services complémentaire aux entreprises
 - Libéralisation du placement

Études complémentaires (commissionées par des groupes d'intérêts)

Conclusions/ Leçons

1. L'Allemagne: cas d'exception en regard de la (dé-) centralisation des politiques d'insertion (professionnelle) en Europe (?)
2. Effets modestes, non-définitifs: „échelle idéale“ difficile à trouver
3. Système actuel issu de plusieurs compromis politiques sur l'attribution des compétences en matière d'insertion
 - Bund (gouvernement SPD/Verts) et *Länder* sociaux-démocrates favorisant la centralisation vs. l'opposition conservatrice (*Bundestag*) et *Länder* majoritairement conservateurs au *Bundesrat* favorisant la décentralisation
 - Les grandes villes et départements d'agglomération favorisant la centralisation vs. départements ruraux favorisant la décentralisation
4. Règlement équitable de l'organisation du financement entre niveaux politico-administratifs comme point essentiel
5. Allocation-chômage II reste objet de conflits politiques et juridiques
6. Situation financières des communes reste délicate

Merci de votre attention!

Renate.Reiter@Fernuni-Hagen.de