

L'approche allemande de l'investissement social

Prof. Dr. Silke Bothfeld
Hochschule Bremen

Séance inaugurale du séminaire
„L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? »

Paris, 26 janvier 2016

Une stratégie d'InvSoc pour l'Allemagne?

Un avertissement & une interprétation:



1. Miser sur l'Investissement Social n'empêche pas que la politique sociale doive concilier trois objectifs majeurs de l'État Providence :
 - (1) Un objectif économique: maintenir la productivité de la main d'œuvre à un haut niveau
 - (2) Un objectif social: maintenir la cohésion sociale par un niveau acceptable d'égalité
 - (3) Un objectif démocratique: protéger l'autonomie individuelle pour permettre l'exercice d'une citoyenneté active

2. L'Allemagne a vu la mise en oeuvre d'une stratégie d'InvSoc incomplète et inconsistante: alors que la politique de conciliation emploi-vie familiale et la politique éducative à destination de la petite enfance ont connu une dynamique favorable aux objectifs de l'investissement social, la formation professionnelle et la politique du marché du travail ont perdu leur orientation 'productiviste' et intégrative

01 L'investissement social dans un pays bismarckien

- a) Quelques faits sur l'ancien modèle de protection sociale
- b) Les événements déclencheurs du débat

02 Les politiques publiques depuis l'an 2000

- a) La conciliation emploi-vie familiale
- b) Le système éducatif
- c) La formation professionnelle
- d) La politique du marché du travail / d'activation

03 Résumé

- a) Comment équilibrer les objectifs concurrents d'une stratégie d'Investissement Social?

01. Quelques faits stylisés pour la période avant 2000

1. Division marquée du travail entre hommes et femmes
 - Un taux de couverture bas pour la garde des enfants de <3 ans
2. Un système éducatif familialiste et sélectif
 - Séparation stricte entre éducation et garde d'enfant/ Pas de plan d'éducation systématique pour les <6 ans
 - Système scolaire à mi-temps & divisé en trois types d'écoles
 - Une continuité intergénérationnelle des inégalités sociales
3. Un système de formation professionnelle de référence
 - Pilier majeur d'une „production diversifiée et de haute qualité“
 - Taux disproportionné des jeunes intégrés dans le système
4. Une politique du marché du travail centrée sur le statut professionnel
 - Objectifs d'amélioration du niveau de qualification de la main d'oeuvre et de protection du statut acquis
 - Mais : exclusion des chercheur(e)s d'emploi de longue durée

01. Les déclencheurs politiques du débat

1. Les mauvais résultats du test PISA („Pisa Schock“) en 2000
 - L'Allemagne figure en avant-dernière position pour les résultats des épreuves chez les écoliers
 - Prise de conscience de l'importance de l'éducation des jeunes enfants
2. Le lancement de la stratégie d'emploi Européenne (objectifs des sommet de Lisbonne & Barcelone)
3. L'arrivée de la coalition rouge-verte au pouvoir en 1998
 - Programme pour l'amélioration de la situation professionnelle des femme („Frau und Beruf“, 1998)
 - Régulation protectrice du marché du travail (temps partiel, travail indépendant)
4. Un taux croissant des chômeurs (particulièrement de longue durée) vers la fin des années 1990
 - Pression politique pour s'attaquer aux réformes du marché du travail

1. Le développement très dynamique d'un domaine politique ...
 - a) Droit à une place de garde pour les enfants de 3-6 ans en 1996,
 - b) Grand effort pour la garde d'enfants de 1-3 ans (Lois de 2006 et 2008 instaurant le droit à une place dans le public partir de 2013)
 - c) Exemption d'impôt sur les frais de garde (4000€/an) à partir de 2006
 - d) Extension du droit au temps partiel (2001)
 - e) Réforme de l'allocation parentale (2006): introduction d'un taux de remplacement du salaire antérieur (70%, max. 1700€)

2. ... subissant de faibles coupes budgétaires depuis 2008
 - a) Expansion continue des services de garde (12 mrd € en 2008-13)
 - b) Réduction des tarifs dans les structures publiques (en fonction des revenus)
 - c) Réduction du taux du remplacement de l'allocation parentale (67%)
 - d) Allocation de garde d'enfant, introduite en 2013, abolie en 2015
 - e) Amélioration de l'allocation parentale à temps partiel (2014)

3. Les effets

- a) La garde d'enfant 3-6 ans atteint une couverture quasi-universelle..
- b) ...tandis que la garde publique des jeunes enfants ne couvre pas totalement la demande – avec 33% (Mars 2015) de couverture - avec des variations régionales pour les deux groupes d'âge.
- c) La participation des hommes à la garde d'enfants s'accroît: 1/3 pères demande l'allocation parentale (pour 3 mois en moyenne) ...
- d) ... mais même si l'emploi des mères augmente, ceci s'effectue sous forme de temps partiel ...

1. La petite enfance / préparation à l'école: attention croissante portée au développement qualitatif de la garde des jeunes enfants par....
 - a) expansion continue des services de garde à temps plein (OECD)
 - b) Le ratio enfants/éducateur reste à un niveau bas (1:5 pour les <3 ans et 1:14 pour les 3-5 ans)
 - c) Reconnaissance du cursus universitaire pour les éducateur(e)s (2011), même si le niveau minimum reste une formation professionnelle non-universitaire pour les deux groupes d'âge (mais 3,6% des effectifs en 2014)

1. Des réformes ambitieuses du système scolaire à partir de 2001 (NB: une grande hétérogénéité des stratégies des Länder)
 - a) Rendre le système plus efficace
 - Raccourcir la scolarité menant au bac (de 9 à 8 ans) afin de réduire l'âge d'entrée sur le marché du travail et de combler la „lacune démographique“
 - Augmenter la proportion des „écoles à temps plein“ (32% en 2012)
 - b) Rendre le système plus égalitaire et intégratif
 - Intégration du système scolaire divisé en trois types d'écoles à partir de 11 ans (Oberschule / lycées)
 - Suppression des établissements d'éducation spécialisée (inclusion)
 - c) Instauration d'un monitoring du système éducatif dès 2006 (Rapport sur l'éducation biennal et Rapport sur le financement du système d'éducation)

2. Les ajustements après la crise (au niveau des Länder)

- Pas de coupes budgétaires, mais
 - le manque de personnels éducatif reste un problème majeur,
 - Le niveau de dépense reste inférieur à la moyenne de l'OCDE

3. Les effets

- a) Amélioration partielle des résultats dans les tests PISA
- b) Le nombre des lycéen(ne)s accroît, le nombre des jeunes décrocheurs décroît (mais reste au-dessus du taux revendiqué par la stratégie 2020 – 8% des jeunes allemand(e)s mais 17% des jeunes migrant(e)s)
- c) La perméabilité (sociale) du système d'éducatif reste extrêmement limitée
 - corrélation positive et forte entre niveau éducatif des parents & diplôme scolaire des enfants

1. Le domaine de la formation professionnelle change son profil typique....

Le système „dual“ perd sa prédominance par manque d'adaptation...

- a) Le système „dual“ corporatiste (contrôle des examens par les chambres de commerce et d'industrie) reste largement inchangé depuis 1969 (Loi relative à la formation professionnelle)
 - tandis que les conditions économiques changent....
 - modification mineure par la réforme de 2005: reconnaissance des périodes d'apprentissage passées à l'étranger,
- b) Augmentation de la part des formations scolaires (services sociaux)
- c) Création d'un système de transition (assurant la préparation à la formation professionnelle) afin de réagir à la crise de la formation professionnelle des années 2000

Tandis que le système universitaire....

- la réforme de Bologne mise en œuvre dès 2000: modularisation
- expansion (notamment à partir de 2007 avec le 1er ‚Hochschulpakt‘)

2. La crise financière n'incite pas à l'action publique dans le domaine, pourtant un besoin important de réforme apparaît

...dans le système de formation professionnelle „dual“

- a) Le manque de candidats qualifiés pour la ‚formation professionnelle duale‘ s'aggrave en même temps que le manque des places de formation ...
- b) Les jeunes de bas niveau scolaire sont progressivement exclus de la formation duale et reste dans le ‚système de transition‘
- c) Les circuits de formation ne sont pas suffisamment perméables, en terme d'accès au système universitaire

...tandis que le système universitaire gagne du terrain...

- a) Les études sup. deviennent le cursus de formation professionnelle préféré pour les bachelières/ bacheliers
- b) Part croissante des étudiant(e)s par groupe d'âge (mais un taux de 28% d'étudiant(e)s décrocheurs)
- c) L'origine sociale des étudiants reste homogène

D. La politique du marché du travail et l'activation

1. Les réformes ,relatives à la modernisation du marché du travail' (à partir de 2002)....

- a) ...avaient pour objectif d'accélérer la réintégration ds le marché du travail en abaissant le seuil de réemploi (pression sur les salaires et suppression des règles protectrices des employé(e)s)
- b) ...poursuivent la dérégulation du droit de travail des années 1990
- c) ...réorganisent l'administration des chômeur(e)s en deux systèmes séparés (l'assurance & l'assistance - SGB III & SGB II)
- d) ...installent le principe de ,*la priorité au retour à l'emploi*'

2. Ajustements après la crise: Réduction sensible des politiques actives du marché du travail

- a) L'ensemble des instruments de promotion de l'emploi est révisé de sorte que son orientation n'est plus la protection d'un haut niveau de qualification de la main-d'œuvre.
- b) Les chômeurs dans le système d'assistance ne gagnent plus des droits au paiement de retraite durant la période de chômage

3. Effectivement, un plus grand nombre de chômeur(e)s a été intégré(e)s dans les systèmes de remplacement (Agence d'emploi ou job center municipal), **mais...**
- a) Au prix de l'accroissement d'un segment de bas salaires et de travail atypique dans le système d'emploi allemand
 - b) La séparation de la gestion du chômage (pour des raisons fiscales) en deux systèmes disjoints s'effectue au détriment des chômeur(e)s
 - c) Le principe de protection du statut s'érode dans le système d'assurance chômage.
 - d) Manque éclatant de programmes de ré-qualification ou d'insertion, particulièrement pour les chômeurs de longue durée

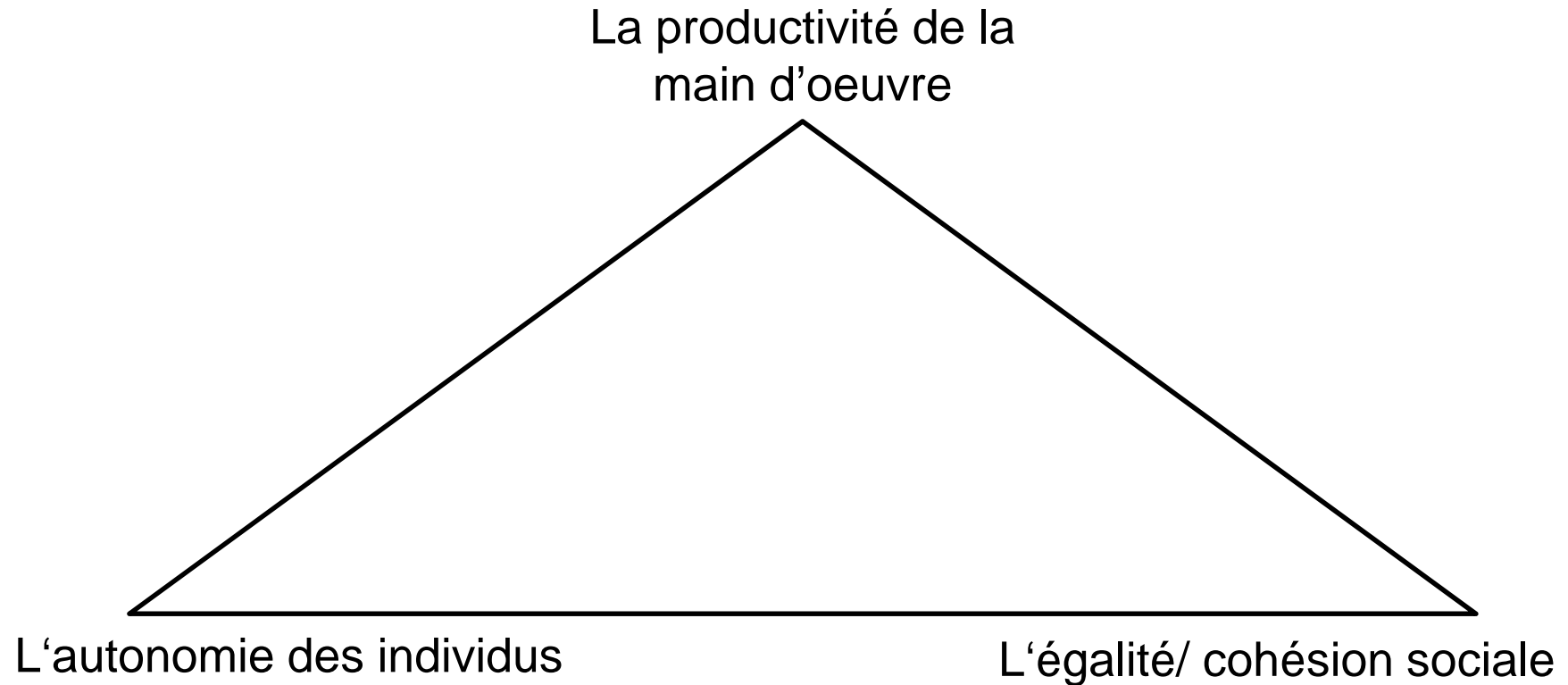
03. L'impact de la stratégie d'InvSoc en Allemagne (ou son absence d'impact ...)

1. La conciliation emploi-vie familiale: un impact ambivalent
 - a) Taux d'emploi féminin croissant & basé sur un modèle plus égalitaire de garde ...
 - b) ... sans que les femmes atteignent des positions comparables à celles des hommes sur le marché du travail
2. Le système éducatif: la persistance de la segmentation sociale
 - a) Amélioration des compétences cognitive des écolier(e)s mais...
 - b) ... sans une meilleure perméabilité sociale intergénérationnelle
3. L'érosion du système de formation professionnelle
 - a) Risque de segmentation accrue pour les jeunes
 - b) Manque de perméabilité sociale entre les cursus de FP
4. L'activation dans le marché du travail
 - a) Approfondissement des structures ,dualisant' la main-d'oeuvre
 - b) Érosion de la protection du statut dans l'assurance chômage

03. Résumé: Quoi faire pour mieux équilibrer les trois objectifs?

1. La productivité de la main-d'oeuvre
 1. Rendre la parentalité compatible avec les besoins des entreprises 😊
 2. Soutenir le développement des compétences des enfants 😊
 3. Garantir l'expansion de la main d'oeuvre qualifiée 😊/ ?
 4. Priorité à la re-qualification des chômeurs et de la main-d'oeuvre 😞
2. Égalité et cohésion sociale
 - Considérer la perméabilité (favoriser l'ascension sociale via)
 - des circuits d'éducation et ?
 - de formation professionnelle et ?
 - Entre les segments du marché du travail (incl. emploi-non-emploi) 😞
3. Autonomie des individus (capacité à contrôler les décisions)
 - Garantir des droits (subjectifs)
 - Aux services sociaux, aux prestations minimums 😊/ ?
 - à la protection du statut ?
 - À la co-détermination 😊

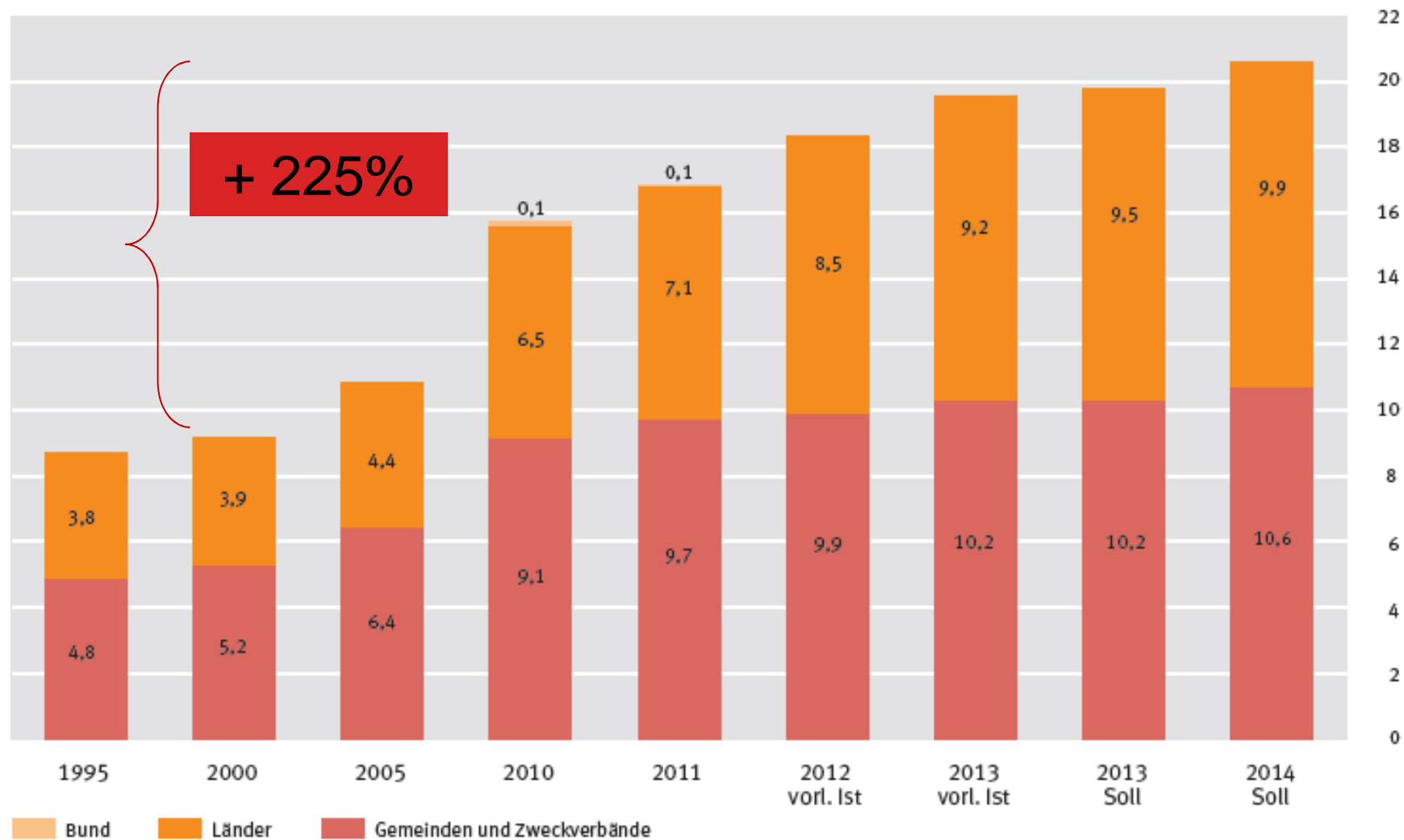
Merci pour votre attention!



Contact: Silke.Bothfeld@hs-bremen.de

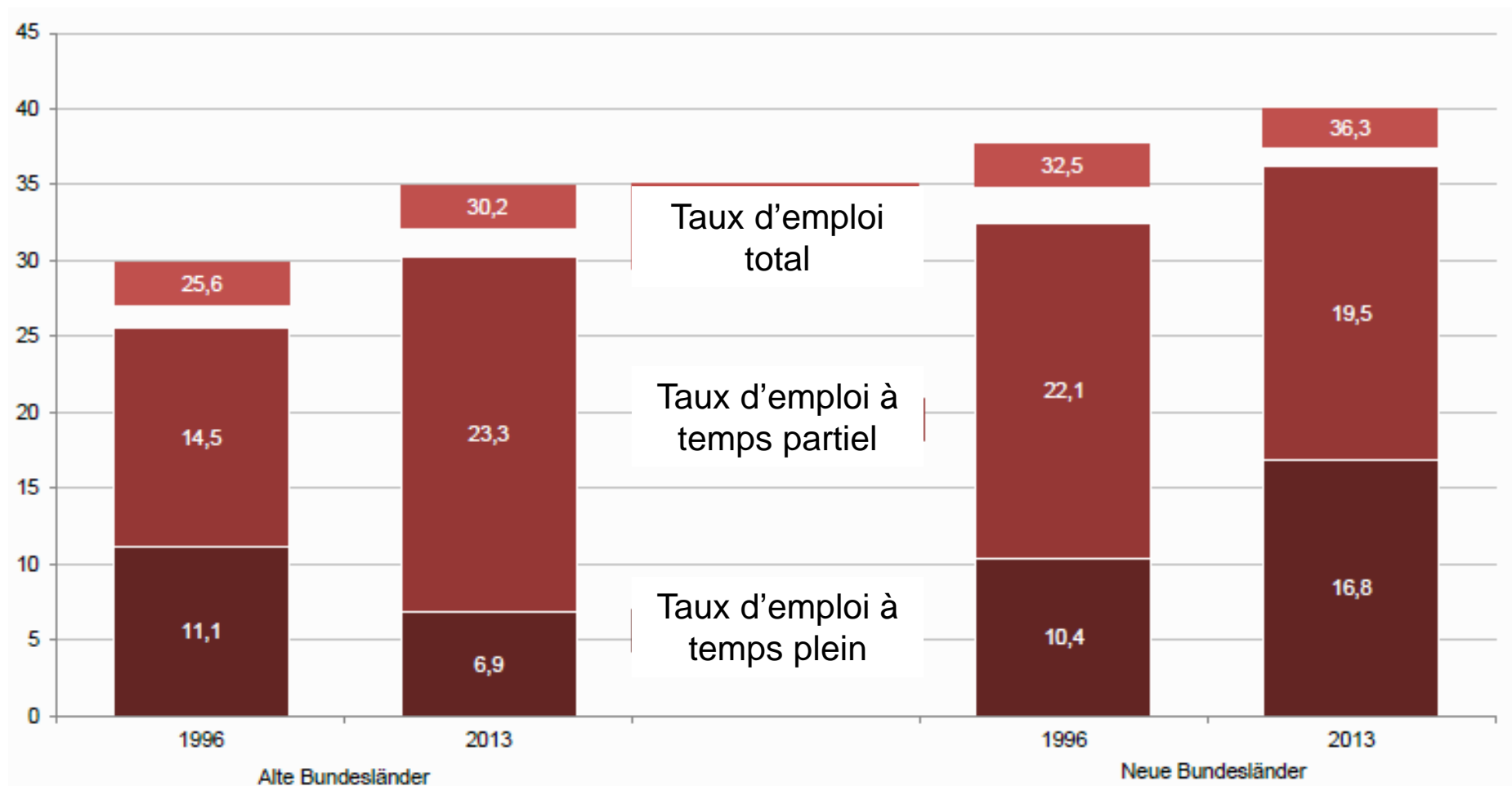
Bothfeld, S. und S. Rouault (2015), 'Families Facing the Crisis: Is Social Investment a Sustainable Social Policy Strategy?', *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* **22**(1): 60-85.

02.b Les dépenses publiques pour les établissements de garde d'enfant (par niveau de collectivité publique) en milliards €



Source: Bildungsfinanzierungsbericht, Office Fédéral des Statistiques

02.a Accroissement de l'emploi des mères d'enfants de <3 ans (sans congé m ou p) dans l'Ouest et l'Est, 1996-2013

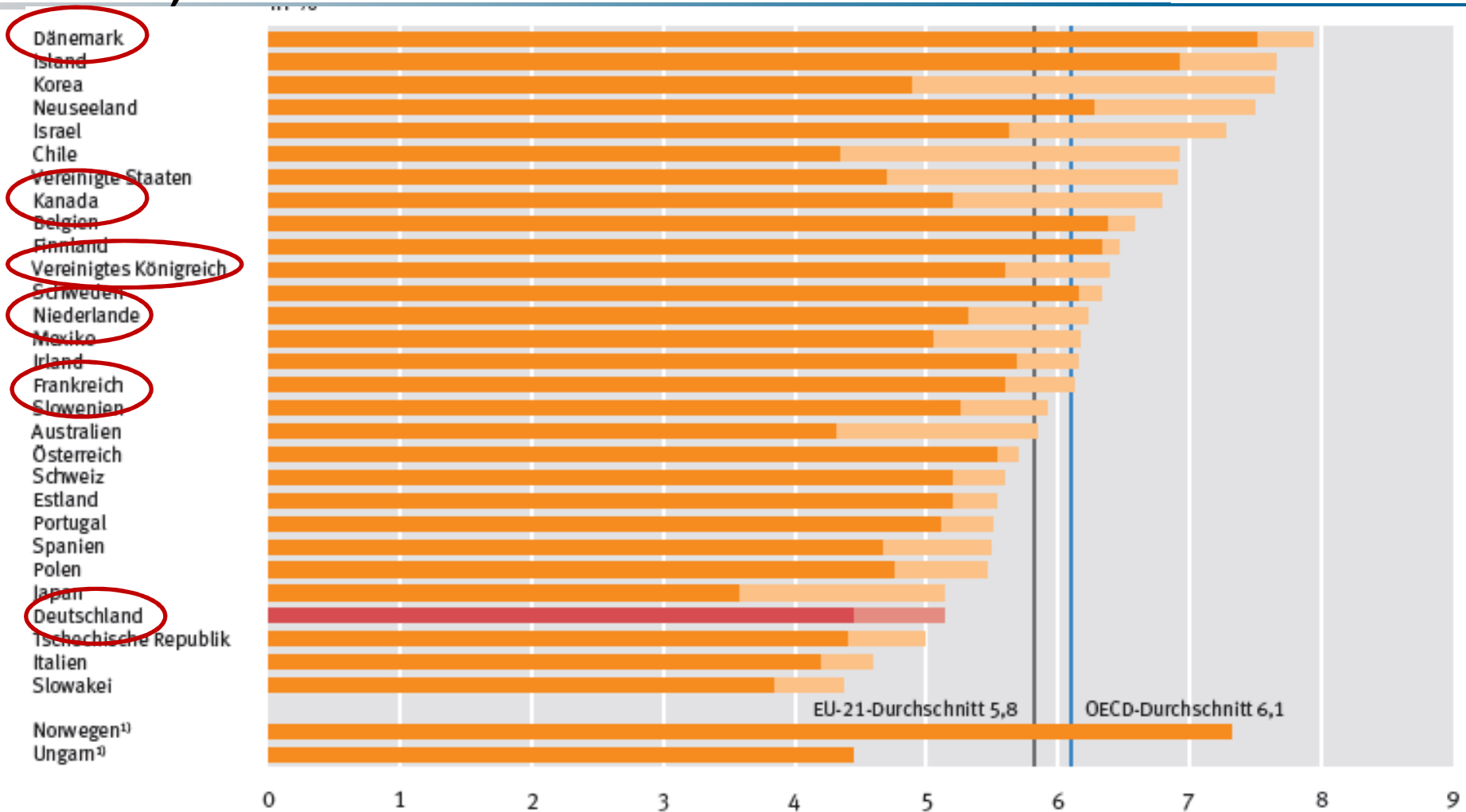


1) Ohne vorübergehend Beurlaubte (z.B. wegen Elternzeit)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), Wirtschaft und Statistik (Ergebnisse des Mikrozensus); eigene Berechnungen

Source: sozialpolitik-aktuell.de

02.b Dépenses (publiques et privées) pour les établissements d'education et de formation (2012, en % du BIP)



1) Für Norwegen und Ungarn sind keine Daten zum privaten Bereich verfügbar.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Tabelle B.2.3 in OECD, Bildung auf einen Blick 2014

02. Le système dual perd sa prédominance (offre et demande de postes d'apprentissage) 1976-2011

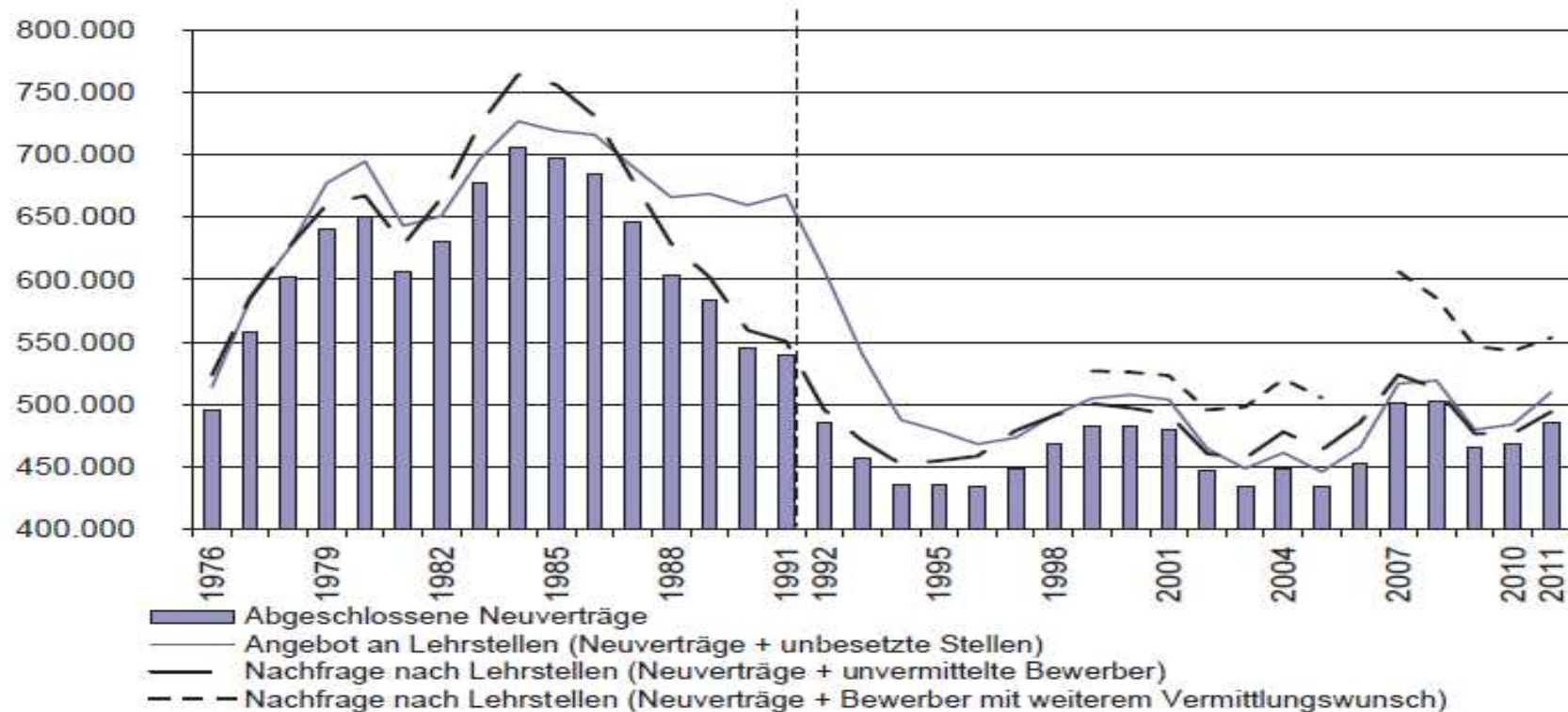
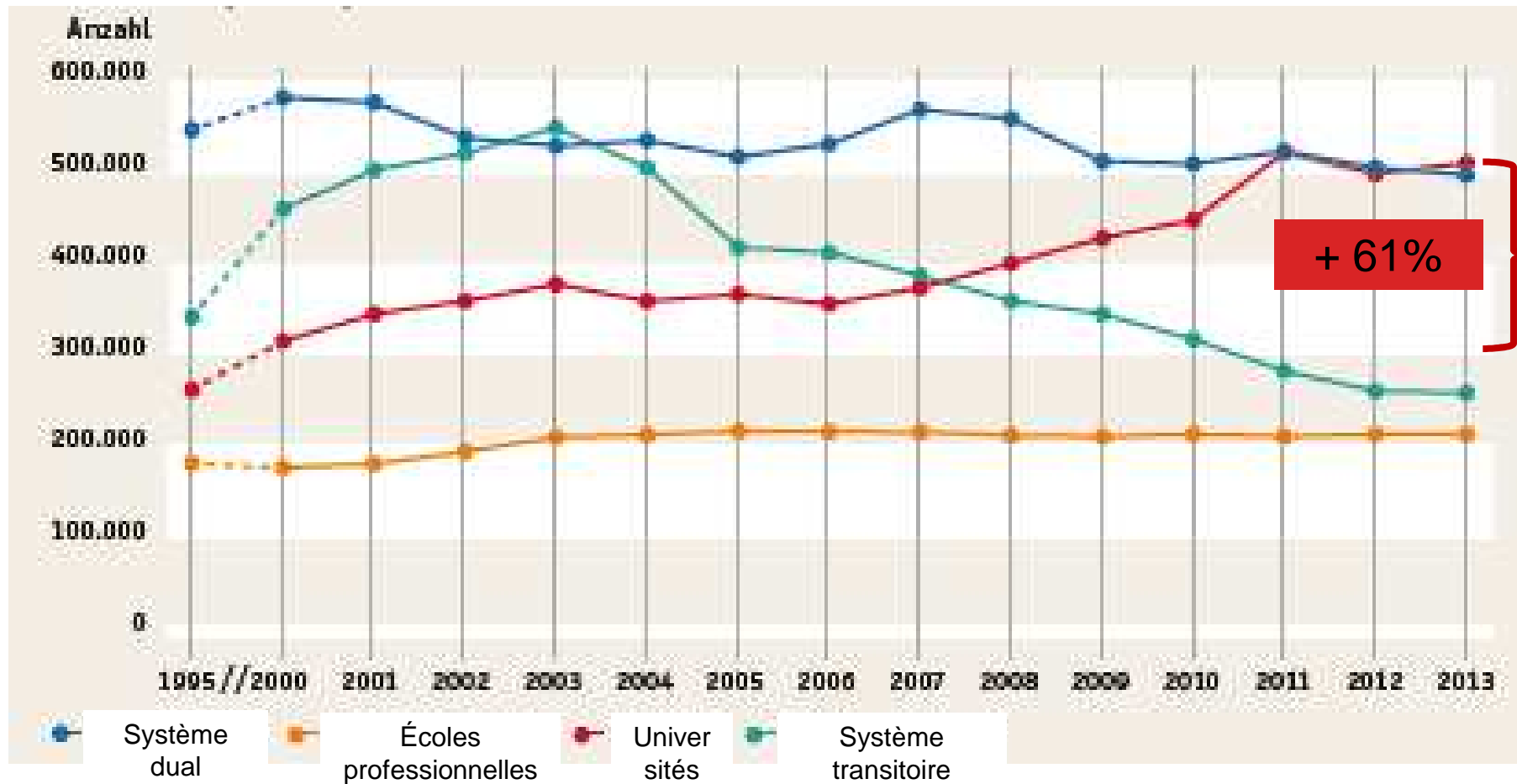


Abb. 11.5 Abgeschlossene Ausbildungsneuverträge, Angebot und Nachfrage in der dualen Ausbildung im früheren Bundesgebiet* 1976 bis 2011 – Der Verlauf von zwei Ausbildungsmarktkrisen¹. (*ab 1992 ohne Berlin (West). Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung, Erhebung zum 30.09.; Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen. ¹Die Grafik bezieht sich nur auf das frühere Bundesgebiet, weil damit sich die für die Argumentation notwendige lange Zeitreihe erstellen ließ)

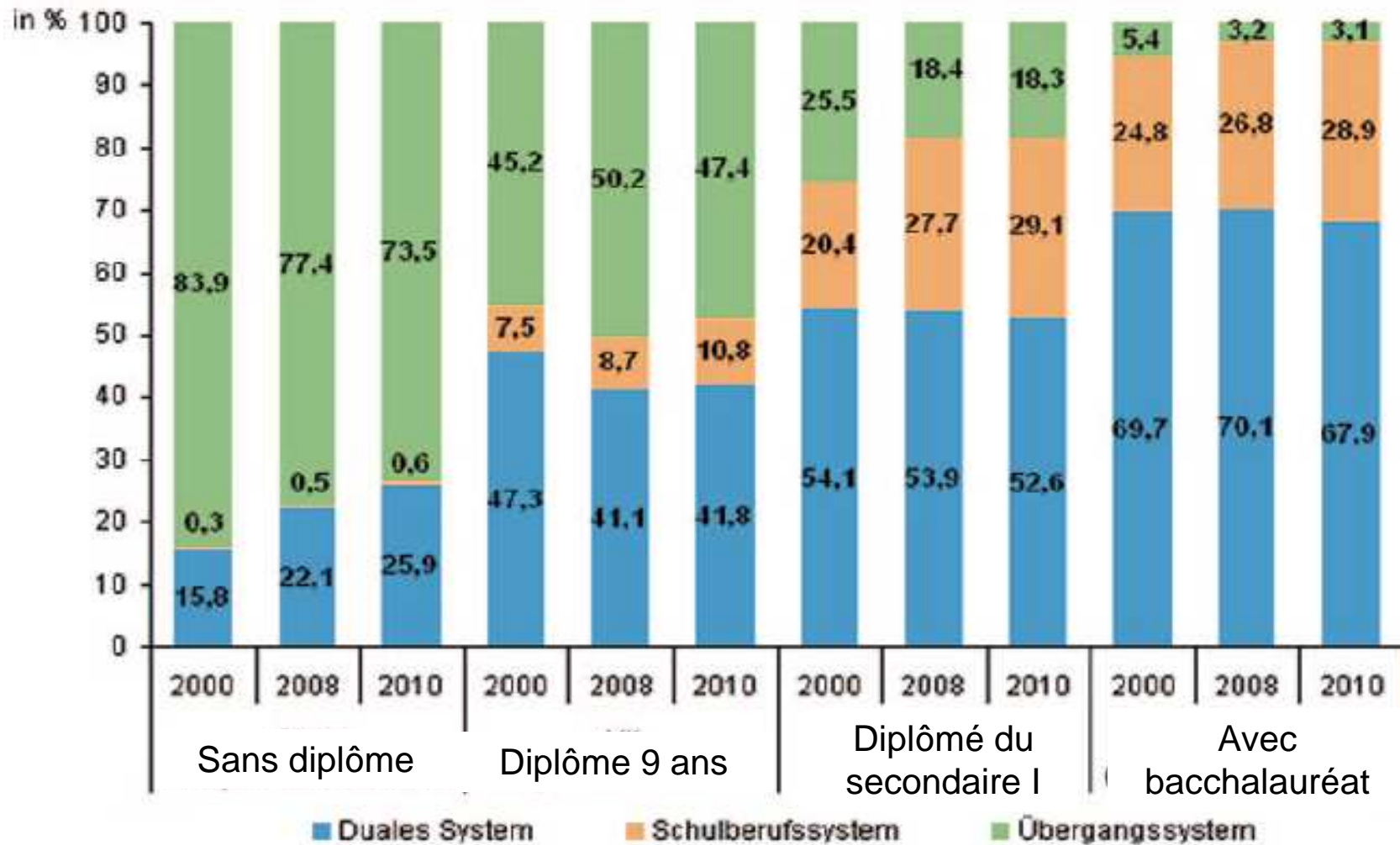
Source: Baethge 2013

02. Le choix du secteur de la formation prof. 1995-2013 (nombre des nouveaux entrants)



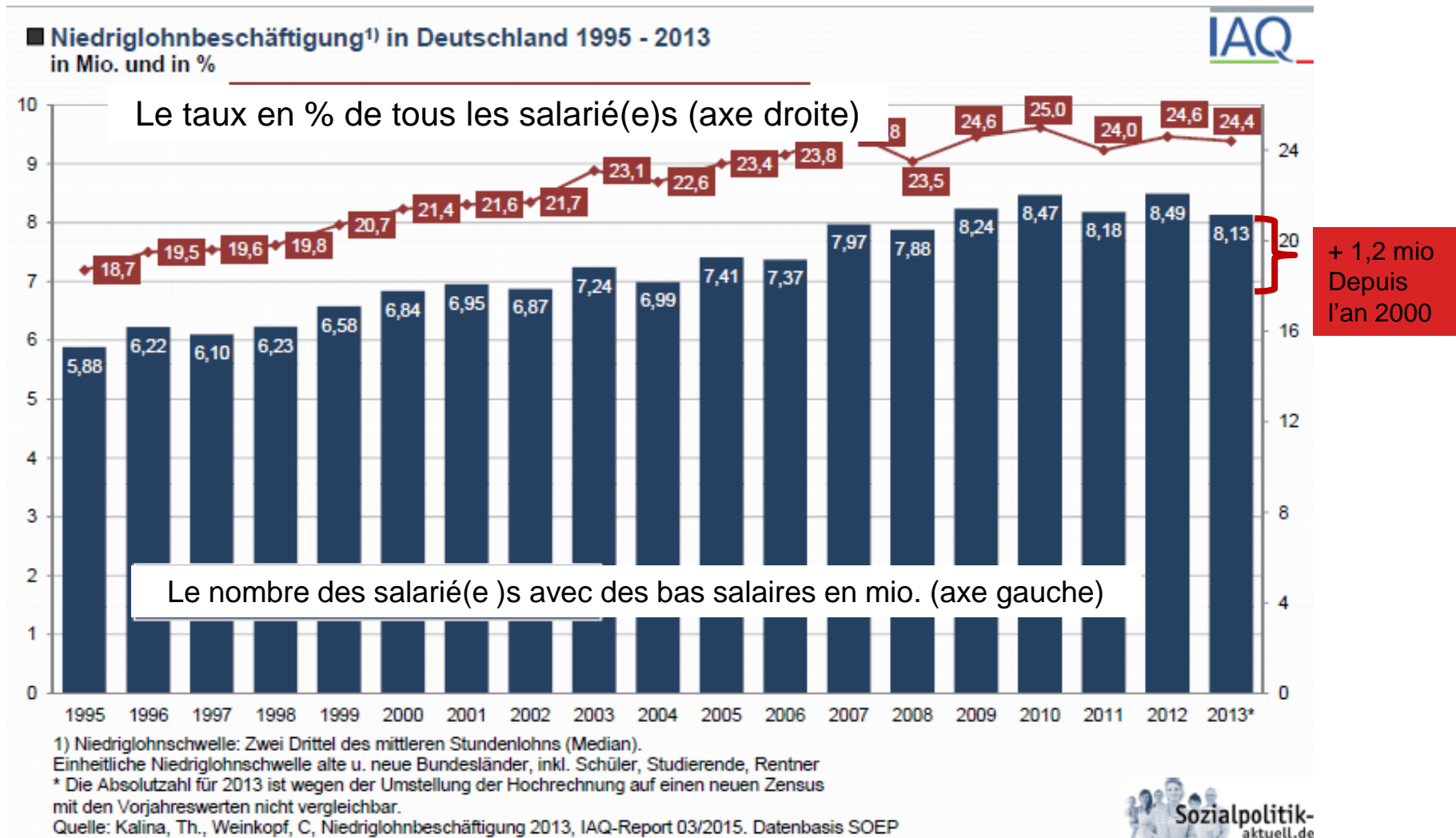
Source: 6. Bildungsbericht 2014 (E1-2), Offices Statistiques des Länder.

02. Les jeunes sans diplôme scolaire ont toujours très faibles chances d'intégrer dans le système dual de formation professionnelle 2000-2010

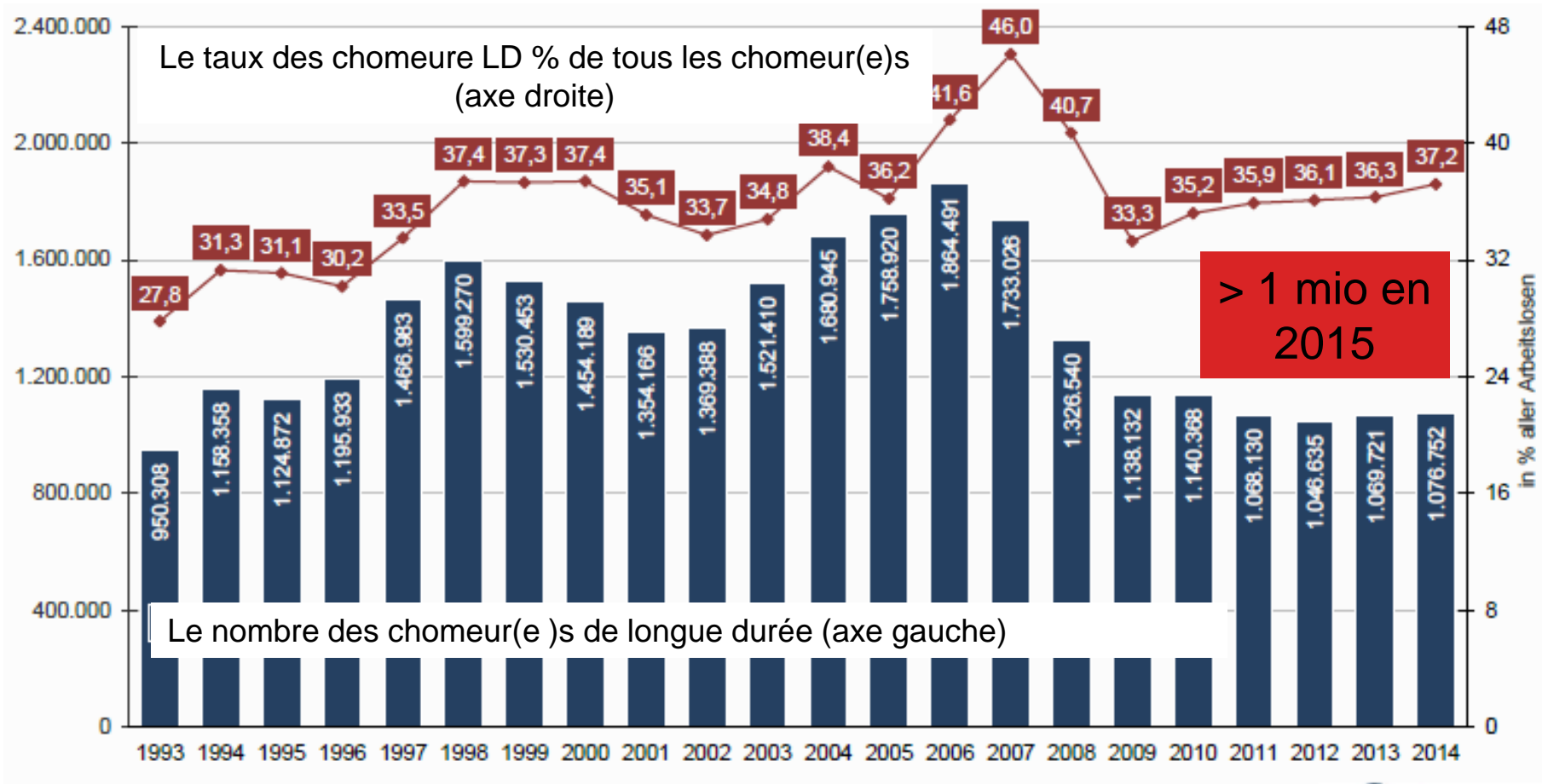


Source: Baethge 2013; Offices statistiques fédérale et des Länder

02. Accroissement des bas salaires en Allemagne 1995-2013



02. Le chômage de longue durée reste très élevé (1993-2014)



¹⁾ Langzeitarbeitslosigkeit: bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit länger als 12 Monate
 Quelle: Bundesagentur für Arbeit (zuletzt 2015), Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Source: Sozialpolitik-aktuell.de; Agence Fédérale de L'Emploi