

L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?

SEANCE INAUGURALE



Crédit : iStock

Intervenants : **Iain Begg** (London School of Economics and Political Science), **Luc Behagel** (INRA, PSE, CREST et CEPREMAP), **Marine Boisson-Cohen** (France Stratégie), **Silke Bothfeld** (Université des Sciences appliquées de Brême, Fondation Hans Böckler), **Françoise Bouyard** (DARES), **Catherine Collombet** (CNAF), **Julien Damon** (EN3S), **Mireille Elbaum** (Haut Conseil du financement de la protection sociale, Institut des hautes études de protection sociale), **Michael Forster** (OCDE), **Christophe Fourel** (DGCS), **David Halpern** (What Works, Behavioural Insights Team), **Anton Hemerijck** (VU University d'Amsterdam, London School of Economics and Political Science), **Michel Houdebine** (Direction générale du Trésor), **Jon Kvist** (ISG, Roskilde University), **Daniel Lenoir** (CNAF), **Nathalie Mons** (CNESCO), **Bruno Palier** (Sciences Po/LIEPP), **Jean Pisani-Ferry** (France Stratégie), **Denis Saint-Martin** (Université de Montréal), **Michel Servoz** (Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Commission Européenne), **Bernard Tapie** (CNAF), **Nicolas Truelle** (Apprentis d'Auteuil), **Frank Vandemboucke** (Université d'Amsterdam), **Jean-Philippe Vinquant** (DGCS), **Franck Von Lenep** (DREES).

Dans un contexte de crise d'efficacité des États providence et d'émergence de nouveaux risques sociaux, l'investissement social pourrait s'imposer comme une stratégie de réforme « par le haut ». Si les grands principes de cette approche font consensus – « investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, leur autonomie et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société » ; « préparer pour avoir moins à réparer » – leur déclinaison opérationnelle soulève en revanche beaucoup de questions. Y a-t-il une ou des stratégies d'investissement social en termes d'objectifs comme de politiques pour leur mise en œuvre ? Que peut apporter une analyse en termes d'investissement social pour l'amélioration des politiques et des dispositifs dans le cas français ? L'investissement social peut-il être objectivé : quelles dépenses y participent et comment évaluer leur « rendement » ?

L'investissement social : un principe réformiste...

L'investissement social invite à « investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, leur autonomie et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société » (Commission Européenne, 2015). Dans une définition alternative, il s'agit de « préparer pour avoir moins à réparer, à prévenir, à soutenir et équiper les individus, ce qui suppose d'investir de façon précoce et continue dans leur éducation/leur formation, leur santé... A renforcer certaines politiques sociales et développer des services accessibles et de qualité : accueil de la petite enfance, éducation, formation tout au long de la vie, politiques d'aide aux jeunes, politiques actives du marché du travail, politiques de conciliation entre vie familiale et professionnelle, prise en charge de qualité des personnes handicapées et dépendantes » (Bruno Palier, 2014).

La précarité a changé de visage. Le chômage structurel, la pauvreté laborieuse, la montée de la monoparentalité appellent des interventions publiques d'un nouveau genre. L'approche en termes d'investissement social se veut une réponse à l'émergence de « nouveaux risques sociaux » que la logique assurantielle ne suffit pas à compenser. Elle propose de compléter l'approche « correctrice et réparatrice » des politiques sociales traditionnelles, par une approche plus préventive et « capacitante ». Dans cette perspective, les dépenses sociales ne sont plus vues comme un coût mais comme des investissements susceptibles de procurer un « retour » non seulement social mais économique et financier.

La logique d'investissement ne se veut pas exclusive. Elle s'articule à la logique assurantielle mais suppose cependant des arbitrages : « l'équipement des individus plutôt que la compensation, l'égalité des chances davantage que l'égalité des places, les services collectifs plus que les prestations monétaires », souligne **Frank Vandembroucke**. C'est en équipant les individus que les politiques publiques peuvent briser le cercle vicieux du déterminisme social. Pour **Anton Hemerijck**, même s'il peut être « opérationnalisé », l'investissement social est avant tout « un narratif » commun pour l'Europe. Il s'agit d'améliorer la qualité du stock de capital humain dès sa formation, d'en favoriser l'entretien tout le long du cycle de vie et de disposer d'amortisseurs sociaux adéquats pour sécuriser effectivement les transitions.

... et des déclinaisons nationales

Les expériences étrangères montrent qu'il n'existe pas une mais des stratégies d'investissement social. La diversité des approches, telles qu'elles sont restituées par les chercheurs, rend d'ailleurs difficile de circonscrire un ensemble déterminé de politiques et de dispositifs qui relèveraient ou non de l'investissement social. Quels en sont les principaux enseignements ? Pour **Jon Kvist**, venu témoigner de la politique danoise, sa caractéristique est la mobilisation d'équipes pluridisciplinaires formant « une administration agile » autour d'un objectif central : « l'autonomie à tous les âges de la vie ». Les réussites danoises en matière de politique du logement en sont l'illustration. La priorité donnée aux publics les plus défavorisés (notion « d'universalisme ciblé ») a permis de faciliter l'installation des jeunes salariés et le maintien à domicile des plus âgés. **Iain Begg**, partant de l'expérience britannique, évoque des continuités et des inflexions, depuis le *Welfare-to-Work* de Gordon Brown jusqu'à la *Big Society* de David Cameron. Il insiste, quant à lui, sur l'aspect décisif du volontarisme politique. Les promoteurs de l'investissement social ne disposent aujourd'hui que d'un coût d'opportunité prévisionnel pour justifier de son rendement. Cette approximation n'étant pas suffisante pour convaincre un ministre des finances, l'impulsion ne peut venir que d'une prise de risque politique ! Renforcer « le capital humain productif », décentraliser les interventions publiques, favoriser la diversité des approches et « l'innovation par le bas » en matière d'inclusion sociale, responsabiliser et accompagner les individus sont la clé de voûte de la stratégie

britannique. Pour **Denis Saint-Martin**, l'expérience canadienne enseigne que les services de garde d'enfant sont au centre de l'investissement social. En témoigne l'expérience du Québec entre 1998 et 2008 : le taux d'activité des femmes y a augmenté de dix points de pourcentage quand la proportion d'enfants de moins de cinq ans en garde collective passait de 16% à 43%.

L'Allemagne est, quant à elle, un véritable laboratoire, le pays emblématique des réformes les plus ambitieuses en matière de politiques actives du marché du travail (« priorité au retour à l'emploi » des réformes Hartz), d'éducation (vers un système plus intégratif après le choc PISA) et de conciliation (avec notamment douze milliards supplémentaires consacrés au service de garde de la petite enfance entre 2008 et 2013). Pour autant, note **Silke Bothfeld**, le bilan est mitigé. Les scores PISA s'améliorent et le nombre de décrocheurs diminue mais le système scolaire reste très déterministe et les inégalités persistent. Le travail des mères augmente mais essentiellement à temps partiel. Le nombre de chômeurs décroît mais au prix de l'installation d'un système dual et du développement important d'une précarité laborieuse. Selon elle, ce bilan mitigé traduit la difficulté à concilier les trois objectifs (parfois contradictoires) d'une politique d'investissement social : « l'égalité, la productivité de la main-d'œuvre et l'autonomie des individus ».

Du concept à la mise en œuvre : objectiver et évaluer l'investissement social

Pour **Anton Hemerick**, il y a consensus aujourd'hui sur la variable de résultat. C'est la corrélation taux d'emploi/dépenses d'investissement social qui fait la preuve de son efficacité. Pour autant, mieux vaut privilégier « une approche non axiomatique » au regard des difficultés méthodologiques rencontrées : la corrélation n'est pas la causalité, la définition de ce qui relève ou non de l'investissement social dans les dépenses est malaisée, elles sont enfin relatives à la fragilité de certains résultats (dont témoigne la controverse autour de l'effet Matthieu). Est-il réellement nécessaire de calculer un effet multiplicateur quand il est évident sur le plan théorique mais aussi empirique qu'une politique de capacitation des individus (dès le plus jeune âge) enclenche un cercle vertueux de l'employabilité et donc de la contribution au financement de la protection sociale à terme ? Rien n'est moins sûr.

Une opinion partagée par **David Halpern** pour qui la preuve est d'abord dans « l'expérimentation de démarches d'amélioration des dispositifs existants ». Il s'agit d'être modeste et d'accepter de soumettre à l'évaluation et à l'expérimentation des idées neuves pour trouver « ce qui marche vraiment ». C'est ce que propose « l'hyper-empirisme » britannique illustré par les *What Works Centres*, qui permettent non seulement d'évaluer des dispositifs mais également de capitaliser et de diffuser les résultats de ces évaluations. La priorité est ainsi donnée à l'évaluation d'impact, le calcul des rendements socio-économiques étant complexe, multidimensionnel et dépendant d'une identification préalable des effets des dispositifs.

Même si, comme le souligne **Michel Houdebine**, l'évaluation microéconomique ne résout pas le problème du contrefactuel, la voie de l'essaimage partant du local semble la plus prometteuse. Il s'agit d'être pragmatique en cherchant à évaluer l'efficacité de dispositifs sociaux au niveau micro (éventuellement méso) et l'efficacité des dépenses qui leurs sont associées (rapport coût/résultat). Une opinion largement partagée par **Luc Behaghel**. L'approche macro n'est pas le bon niveau mais celui pour lequel « l'investissement social est un concept dont le flou peut être éventuellement utile » politiquement, note **Mireille Elbaum**. A ce niveau en effet, il n'y a consensus ni sur les indicateurs de résultats – retenir le taux d'emploi global occulte par exemple la question de sa qualité – ni sur l'indicateur d'investissement social lui-même – comment distinguer sans ambiguïté par exemple ce qui

relève des politiques actives et ce qui relève des politiques « passives » du marché du travail et *quid* de la mesure de leurs effets de synergie ?

Qu'apporte une analyse en termes d'investissement social dans le cas français ?

La mobilisation des outils d'analyse de l'investissement social fait ressortir un problème d'efficacité dans l'allocation des dépenses sociales françaises. Ces dépenses sont globalement élevées et, à l'intérieur de celles-ci, les dépenses généralement considérées comme le « noyau dur » de l'investissement social (accueil du jeune enfant, éducation, politiques actives de l'emploi dont formation) sont dans la moyenne européenne. Or, comme le soulignent **Marine Boisson-Cohen** et **Catherine Collombet**, les performances françaises sont en regard assez moyennes (taux d'emploi, NEETs, inégalités, compétences des adultes telles qu'elles ressortent de l'enquête PIAAC de l'OCDE), notamment sur l'accès aux services (accès aux modes de garde collectifs, accès à la formation). Ces résultats posent la question de l'efficacité, de l'équité et de la qualité des politiques sociales françaises. **Michael Forster** tempère cela dit le diagnostic. Les comparaisons à un instant T tendent à occulter des évolutions singulières souvent non linéaires. Un exemple : les inégalités. Si celles-ci ont effectivement augmenté en France au cours « d'un épisode » particulier (2007-2010), c'est en Suède que cette augmentation a été la plus forte. Selon lui, la dégradation des performances sociales des pays européens serait avant tout liée à une forte diminution de la redistribution depuis le milieu des années 1990. Lutter contre les inégalités, et en particulier les inégalités de destin scolaire particulièrement fortes en France, passerait par une réforme socio-fiscale concomitante à l'investissement dans le capital humain.

Franck Von Lennep souligne par ailleurs le risque qu'il y aurait pour la France à assimiler investissement social et « bonnes dépenses » suivant « un prisme très productiviste » où les dépenses de retraite, dépenses en santé ne relevant pas de la prévention, voire dépenses de logement social seraient jugées « improductives ». Opérer une dichotomie radicale entre des dépenses par nature complémentaires ne fait par ailleurs pas sens. À ce titre, **Françoise Bouygar** estime qu'il faut partir des besoins exprimés par les usagers pour bâtir les bons indicateurs de résultats plutôt que d'adopter un point de vue normatif, notamment sur la jeunesse. Par ailleurs, les moyens à disposition des pouvoirs publics ne relèvent pas uniquement de la dépense. Ils sont également réglementaires, quand il s'agit de mettre en œuvre une politique de capacitation et de cohésion. Enfin, au-delà « d'équiper » les individus, faut-il encore savoir à quoi : la société française doit se demander collectivement à quel type de société et d'organisation du travail elle aspire.

« Quel investissement pour quels résultats ? », demande **Nathalie Mons**. Réponse : un investissement pas négligeable (avec une dépense intérieure d'éducation qui a désormais atteint les 6,1% du PIB) pour des résultats « passables ». Certes, le nombre de diplômés du secondaire chez les jeunes a augmenté. Mais les inégalités persistent. Or, ce sont celles « d'un système scolaire élitiste qui se protège ». Pour refonder l'école, il faut dépasser ces « limites cognitives » et inverser la structure de financement qui pour l'heure sous-investit dans le primaire où tout se joue et continue de doter davantage les classes prépa que les universités censées porter la démocratisation du supérieur.

D'un point de vue général, **Julien Damon** souligne que l'intérêt de l'investissement social est d'abord de proposer d'arbitrer des priorités de dépenses sur une base comptable (« à toute charge correspond un produit »). Il est un aiguillon pour réformer un modèle de protection sociale sinon menacé dans sa globalité.

L'évaluation de l'investissement social comme point d'achoppement ?

Quelle conclusion apporter à cette journée de débats et que faut-il prioriser dans la poursuite des travaux sur l'investissement social ? Il y a consensus pour dire que le défaut d'évaluation est potentiellement un point d'achoppement. Pour être plus qu'une métaphore, l'investissement social a besoin, au-delà du narratif, d'un rationnel et d'une grille d'analyse consolidée pour démontrer sa valeur comme stratégie de réforme et outil d'aide à la décision, souligne **Michel Servoz**, pour qui cette stratégie se révèle nécessaire pour traiter deux problématiques majeures : le chômage de masse et les NEETs. Le concept ne doit pas non plus prêter le flanc à la critique selon laquelle il servirait à légitimer l'endettement, remarque **Daniel Lenoir**. *A contrario*, les résultats de certains dispositifs ou politiques restent encore trop « invisibles », remarque **Nicolas Truelle**, citant en l'occurrence le soutien à la parentalité. Le calcul socio-économique doit donc à l'avenir servir à chiffrer ce que rapporte un euro investi dans la sécurité sociale, le coût des inégalités et du décrochage scolaire, les dépenses qu'évite la création supplémentaire d'une place de crèche. Le discours lui-même doit évoluer, souligne **Jean-Philippe Vinquant**. Lorsqu'une entreprise automobile dépense des millions en R&D en pariant sur la voiture électrique, il est question « d'investissement », mais lorsque l'État augmente ses dépenses d'éducation ou de formation, il est question de « coûts » ! L'investissement social doit pouvoir être quantifié sur une base objective pour qu'au mot « coût » se substitue celui d'investissement (dans de futurs contribuables). Il s'agit, pour **Bruno Palier**, de construire « un langage rigoureux commun » qui permettra de distinguer non pas la bonne de la mauvaise dépense mais les dispositifs qui favorisent ou au contraire vont contre l'investissement social. Chiffrer leur rendement est l'étape suivante ou concomitante. **Jean Pisani-Ferry** estime qu'elle peut être accessible au regard des outils dont nous disposons déjà, de la valeur sociale au taux d'actualisation, en passant par les différentes méthodes de mesure des externalités. En somme, conclut-il, « si la musique est belle, il reste à écrire les paroles ».