

# MISE DE JEU

## Séminaire L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?

### Éléments pour le débat

Atelier inaugural, 26 janvier 2016

Marine Boisson-Cohen  
Catherine Collombet



**FRANCE STRATÉGIE**  
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.





*Séminaire*

L'investissement social :  
quelle stratégie pour la France ?

Éléments pour le débat

*Atelier inaugural, 26 janvier 2016*

Marine Boisson-Cohen,  
chargée de mission, France Stratégie

Catherine Collombet,  
conseillère scientifique, France Stratégie

En partenariat

Caisse nationale des allocations familiales  
Direction générale de la Cohésion sociale  
Fondation Apprentis d'Auteuil  
France Stratégie  
LIEPP Sciences Po



## Table des matières

Introduction .....	5
<b>1. Un nouveau paradigme pour l'État providence .....</b>	<b>7</b>
1.1. Les précurseurs .....	7
1.2. Le tournant des années 1990 : les États providence à l'épreuve des nouveaux risques sociaux .....	9
1.3. Mise en avant de l'investissement social depuis la crise de 2008.....	10
<b>2. Apports et critiques du concept .....</b>	<b>11</b>
2.1. Une stratégie d'investissement social : enclencher un cercle vertueux.....	11
2.1.1. Un renouvellement et une mise en cohérence des objectifs et des politiques .....	11
2.1.2. Plusieurs critiques sont formulées, de principe et sur les effets pervers ..	12
2.2. Les investissements sociaux : des dépenses sociales rentables ? .....	14
2.2.1. Démontrer les coûts évités et la contribution à la croissance .....	14
2.2.2. Des défis méthodologiques en matière d'évaluation et de calcul .....	15
2.3. Des États d'investissement social ? .....	16
2.3.1. La Suède, une stratégie de longue date d'investissement social à vocation universelle .....	16
2.3.2. Le Royaume-Uni, une réorientation des dépenses vers les « nouveaux risques sociaux » et une recherche d'efficience.....	17
2.3.3. L'Allemagne, une transition récente entre activation et investissement social .....	18
2.3.4. Les recommandations européennes aux États membres : le train de mesures sur les « investissements sociaux » .....	18
<b>3. Analyser les dépenses sociales au prisme de l'investissement social : typologies et limites .....</b>	<b>20</b>
3.1. Selon quel principe discriminer entre les dépenses sociales ? .....	21
3.1.1. Distinguer les dépenses relevant des « vieux » et des « nouveaux » risques.....	21
3.1.2. Un agrégat de dépenses non stabilisé .....	22
3.1.3. Les limites de la mesure de l'investissement social par les dépenses .....	23
3.1.4. L'analyse par les dépenses est souvent pondérée par la performance (et par la qualité).....	24

3.2. Quel contenu d'investissement social des dépenses sociales ?	
Pour une analyse multicritères .....	25
3.2.1. Des dépenses consensuelles et non consensuelles du point de vue de leur contenu d'investissement social.....	25
3.2.2. Mieux prendre en compte la complémentarité des dépenses sociales.....	27
3.2.3. Considérer les dépenses sociales sous plusieurs critères et dans une perspective de <i>scoring</i> .....	28
Conclusion – La mise en œuvre de l'investissement social dans le cas de la France : questions à investiguer .....	29

## Introduction

Esquisser un état des lieux des connaissances et des débats sur l'investissement social est un préalable pour examiner les conditions de pertinence et de mise en œuvre d'une telle stratégie pour la France. L'investissement social est une approche qui vise à donner une nouvelle orientation à la protection sociale, destinée à mieux équiper les individus dans leurs parcours de vie face à l'évolution des besoins sociaux et à promouvoir une économie fondée sur la formation et la qualification. Cette approche souligne la nécessité d'intervenir le plus en amont des situations, dès la petite enfance notamment, afin d'anticiper et de prévenir les risques sociaux.

Alors que l'État social révèle certaines limites (crise de financement, crise d'efficacité, voire de légitimité), l'intérêt pour l'investissement social participe de la recherche d'une nouvelle réponse publique adaptée aux défis sociaux du moment : la couverture des anciens risques sociaux apparaît de plus en plus difficile (chômage, santé, retraites), alors que les nouveaux ne sont encore que partiellement couverts (pauvreté notamment des enfants et des familles monoparentales, difficultés d'insertion professionnelle, notamment des jeunes, des femmes et des moins qualifiés, dépendance) dans un contexte où les ressources financières sont contraintes<sup>1</sup>.

Une stratégie d'investissement social ambitionne de compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent ou le risque quand il se réalise) par l'ajout d'une approche plus préventive et « capacitante » (prévenir, anticiper, préparer pour avoir moins à réparer). Elle postule que les politiques sociales ne représentent pas seulement une dépense, un coût ou une charge, mais sont susceptibles, dans certaines conditions, de procurer un retour sur investissement en termes sociaux (voire sociétaux), économiques et financiers.

Le séminaire « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? » est conduit en partenariat par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la Fondation Apprentis d'Auteuil, France Stratégie (Commissariat général à la stratégie et à la prospective) et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP Sciences Po). Il prévoit une séance inaugurale (perspective d'ensemble et cadre général de réflexion), cinq séances thématiques et une séance conclusive d'ici à l'automne 2016.

Le présent document vient en appui de la séance inaugurale. À ce titre, il considère plus particulièrement :

---

<sup>1</sup> Pour un « paysage » des risques sociaux et de leur couverture (quels sont les risques sociaux ? quelle dynamique depuis vingt-cinq ans ? quelle prise en compte des nouveaux risques ?), voir notamment Marie É. (2015), « Anciens et nouveaux risques sociaux », *Vie sociale*, n° 10.

- **la généalogie du paradigme de l'investissement social** (1). Pour apparaître comme un paradigme émergent depuis les années 1990, et susciter un intérêt accru depuis la crise de 2008, l'accent sur une optique plus préventive que réparatrice et sur la politique sociale comme facteur productif n'est pas pour autant neuf ;
- **les apports et les limites du concept « d'investissement social »** (2). Le concept suppose un rendement et une efficacité des dépenses sociales, en tout cas d'une partie d'entre elles (avec *une mise en regard des coûts et des bénéfiques*, soit en termes comptables *des charges et des produits*)<sup>2</sup> ; il renvoie à des politiques sociales et des modes d'intervention (*vers un État d'investissement social axé sur les services et un accompagnement du parcours de vie*)<sup>3</sup> ; il est mobilisé pour renouveler les principes et les objectifs de l'État social (*stratégie d'investissement social*) avec la perspective d'une sortie « par le haut » d'une crise des systèmes de protection sociale les plus avancés, et l'enclenchement d'un cercle vertueux qui permettrait aux États providence de mieux répondre aux nouveaux besoins économiques et sociaux tout en garantissant leur viabilité financière<sup>4</sup>. Ce concept soulève des réserves, du point de vue des missions attribuées à la protection sociale comme des effets éventuellement pervers associés à sa mise en œuvre. L'investissement social recouvre une variété d'approches qui peuvent renvoyer à des optiques différentes. L'étude des situations nationales et des initiatives européennes montre que ce paradigme est approprié de manière différenciée (et dans des terminologies diverses) selon les pays et les institutions. Ces ambiguïtés appellent un travail d'analyse afin d'établir dans quelle mesure (et selon quelles alternatives) l'investissement social peut incarner un nouveau modèle d'action ;
- les **essais de décomposition analytique des dépenses sociales sous l'angle de l'investissement social** (3), dont le contenu n'est pas entièrement stabilisé (notamment le périmètre des dépenses et des politiques concernées). Cette mise en valeur heuristique suppose de mobiliser plusieurs approches complémentaires (par les dépenses, par les performances, par la qualité des politiques, par l'évaluation d'impact et coûts/bénéfiques).

S'agissant de la France, ce document conclut d'une part sur la nécessité d'une étude plus approfondie, par champ thématique, des modalités de transition vers un modèle d'investissement social ; d'autre part sur l'intérêt d'une investigation des perspectives d'opérationnalisation (« quelle boîte à outils ? »).

---

<sup>2</sup> Pour une synthèse et discussion, voir Damon J. (2015), « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », *Revue de droit social et sanitaire*, n° 4, juillet-août.

<sup>3</sup> L'idée est ici de « compléter, voire repenser, les objectifs et les instruments des systèmes de protection sociale, en s'appuyant sur une nouvelle orientation générale, formulée en termes d'investissement social » ; voir Palier B. (2005), « Vers un État d'investissement social. Pistes pour une redéfinition de la protection sociale », *Informations sociales*, CNAF, n° 128, p. 118-128, et Palier B. (2014), *La stratégie d'investissement social*, Étude du Conseil économique, social et environnemental.

<sup>4</sup> Pour une application aux systèmes européens de protection sociale, voir notamment Hemerijck A. (2012), « When changing welfare states and the Eurocrisis meet », *Sociologica*, n° 1. Pour une application à la France, voir Palier B. (2014), *op. cit.*



## 1. Un nouveau paradigme pour l'État providence

L'idée d'investissement social a gagné, ces dix dernières années, une forte audience dans les débats académiques. Elle s'est constituée comme un nouveau paradigme pour l'État providence et suscite une littérature abondante. Il paraît utile de rendre compte d'une généalogie du concept, ses idées forces n'étant pas forcément nouvelles.

### 1.1. Les précurseurs

■ D'après Nathalie Morel, le concept d'investissement social plonge ses racines dans **l'expérience social-démocrate et les milieux réformistes de la Suède des années 1930**<sup>5</sup>. Un couple d'économistes, Alva et Gunnar Myrdal, font un cheval de bataille de la politique sociale comme facteur productif permettant de concilier croissance économique, bien-être et équité sociale.

Leur réflexion, qui ambitionne de renouveler la question sociale et la façon d'appréhender son rapport à l'économie, est **ancrée dans son temps**. Elle se veut une réponse à une double préoccupation démographique et économique. Les difficultés de conditions de vie, notamment de logement, liées à l'industrialisation et à l'urbanisation rapide, dissuadent la natalité dans les classes ouvrières : il faut donc soutenir la natalité par **l'aide au logement et l'aide aux familles**. La crise économique étant par ailleurs profonde, il faut mener des politiques soutenant un modèle de double revenu au sein du couple (donc la participation au marché du travail des femmes) pour prévenir le risque de pauvreté, assurer à terme une quantité suffisante de main-d'œuvre, tout en accroissant sa « qualité » afin d'augmenter le niveau de productivité. Cela passe principalement par le **développement de services d'accueil pour les jeunes enfants, d'éducation et de santé**.

Le retour sur l'histoire de la pensée social-démocrate suédoise, les Myrdal et leurs continuateurs, met en évidence plusieurs axes qui demeurent structurants dans les travaux se rattachant à l'investissement social :

- **une fonction préventive de la politique sociale**, qui ne doit pas être uniquement réparatrice (une fois le risque advenu). Pour reprendre les termes des Myrdal<sup>6</sup>, il s'agit de défendre une nouvelle conception de la politique sociale, l'ancienne étant critiquée comme « superficielle » : « *elle soigne les symptômes mais ne traite pas le mal à la racine. On donne l'assistance aux pauvres, des aides au chômage aux chômeurs, on met les malades dans des hôpitaux, les alcooliques dans des maisons pour alcooliques, les fous dans des asiles, etc., mais on fait infiniment peu pour éviter que ces phénomènes se produisent* » (1932). Il ne s'agit pas de cesser « *d'aider ceux dans la détresse et de guérir les maux* » mais « *aussi de les prévenir* » (1938). Les auteurs

---

<sup>5</sup> Morel N. (2013), « L'État-providence suédois comme modèle social productif », *Politiques sociales et familiales*, CNAF, n° 112.

<sup>6</sup> Traduits par Nathalie Morel (2013), *op. cit.*, et Francine Lalonde, « Gunnar Myrdal et la social-démocratie », in Dostaler G., Éthier D. et Lepage L. (1990), *Gunnar Myrdal et son œuvre*, Paris, Economica, p. 129-141.

soulignent qu'en pratique une « *telle politique préventive doit naturellement être dirigée vers les familles et les enfants* ». Ces perspectives sont également développées par Gustav Möller, ministre des Affaires sociales de 1932 à 1951, qui les associe au développement de **services publics universels** ;

- **la politique sociale comme facteur productif et associée à un rendement** (la rentabilité résidant dans des coûts postérieurs évités ou des contributions directes à la croissance). Si une telle approche a un coût, contrairement au coût des politiques sociales traditionnelles, les politiques envers les familles et les enfants peuvent être conçues comme « *un investissement dans la santé et la capacité de travail de la génération montante, c'est-à-dire de la population future* ». « *Il s'agit là dans une très large mesure d'un "investissement" dans le capital personnel du pays* » (1938) ;
- au-delà du périmètre des politiques orientées vers l'enfance et les familles, **une extension aux politiques actives d'emploi** dont la formation continue est opérée à partir des années 1950. Le modèle « Rehn-Meidner » (du nom de ses deux concepteurs Gösta Rehn et Rudolf Meidner, économistes du principal syndicat suédois) met l'accent non seulement sur le développement du capital humain mais aussi sur la préservation et l'entretien de ce capital, pour **répondre de manière positive et efficace aux transformations économiques** ;
- **une préférence pour l'égalité et un modèle de causation circulaire cumulative de la pauvreté** (1959, 1978) : « *Pourquoi un pauvre est-il pauvre ? Parce qu'un enchaînement de causes dont l'effet est cumulatif l'empêche de s'en sortir : un pauvre est moins instruit, s'alimente mal, est moins en santé, travaille à bas salaire, ne garde pas ses emplois, se décourage, est pauvre* ». Ce raisonnement est également appliqué à l'échelle des pays. Les forces du marché tendent à jouer dans le sens des inégalités et l'État est pensé comme seul en capacité d'intervenir pour provoquer un enchaînement cumulatif vertueux.

■ Julien Damon, en **resserrant l'investissement social sur l'idée de rentabilité de certaines dépenses sociales**, invite à considérer d'autres inspirations, plus directement nationales<sup>7</sup> : la **pensée solidariste** au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles ; plus tardivement, **les études de rationalisation des choix budgétaires (RCB) et les efforts des années 1970 pour fonder rationnellement les politiques sociales** (de la recherche d'alternatives au retrait des enfants de leurs familles dans le cadre de la protection de l'enfance<sup>8</sup> aux Centres d'hébergement et de réadaptation sociale légitimés par les coûts moindres que ceux engendrés par une absence de prise en charge) ; l'économie de la santé, l'investissement social pouvant être considéré comme procédant largement d'une extension des démarches classiques d'évaluation coûts/bénéfices.

<sup>7</sup> Damon J. (2015), « L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue », *Revue de droit social et sanitaire*, n° 4, juillet-août.

<sup>8</sup> Bianco J.-L. et Lamy P. (1979), *L'aide à l'enfance demain. Contribution à une politique de réductions des inégalités*, Paris, La Documentation française. Pour un aperçu synthétique, Boisson M. (2007), « Quelles politiques d'accompagnement des parents pour le bien-être de leurs enfants ? Une perspective internationale », *La Note de veille*, n° 85, Centre d'analyse stratégique, décembre.

## 1.2. Le tournant des années 1990 : les États providence à l'épreuve des nouveaux risques sociaux

Le retour des perspectives et propositions véhiculées par l'investissement social s'amorce dans le milieu académique européen à partir de la deuxième moitié des années 1990. Les États providence traditionnels sont alors bousculés par de profondes mutations, qui affectent tant le marché du travail que la structure démographique de sociétés devenues post-industrielles.

La protection sociale indemnise les risques « traditionnels » : la maladie, la vieillesse, les charges d'enfant ou le chômage. Mais de **nouveaux risques sociaux** émergent, risque de pauvreté accru, niveau de chômage élevé et chômage de longue durée, nouvelles inégalités et exclusions produites par le marché du travail, déclin de la fertilité, conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, forte croissance des divorces et séparations ou encore inadéquation des revenus des familles monoparentales, accélération du vieillissement et dépendance liée au 4<sup>e</sup> âge. Ces « nouveaux risques sociaux » interrogent fortement les États providence, leur capacité à étendre leur couverture et à conserver une soutenabilité financière.

Les nouveaux risques sont également **moins adaptés à une logique d'assurance**, notamment du fait de leur plus grande prédictibilité – le chômage de longue durée étant par exemple très fortement corrélé au niveau éducatif des individus, et à leur plus forte fragmentation sociale – le risque d'être peu qualifié étant par exemple très concentré dans les groupes les moins favorisés. Ces évolutions conduisent d'une part à une **perte d'efficacité et à une dualisation de la protection sociale**, avec le développement d'une prise en charge par l'aide sociale et d'une insertion aux marges des systèmes assurantiels ; elles conduisent d'autre part au maintien durable des groupes les moins favorisés dans des trappes à inactivité et à la constitution d'un plafond de verre de la pauvreté<sup>9</sup>.

Dans un contexte de **réflexion sur une « nouvelle politique sociale »** en réponse à ces « nouveaux risques sociaux », des propositions émergent. Le rapport *Why We Need a New Welfare State*, commandé par la présidence belge de l'Union européenne en 2001, préconise de faire évoluer les États providence de mécanismes assurantiels et de mesures de compensation vers la **promotion de l'égalité des chances** et une **politique plus active en direction des enfants et des femmes**<sup>10</sup>. Les États providence doivent s'attacher à **mieux préparer les individus** et à les **accompagner face aux changements** auxquels ils sont confrontés **tout au long du cycle de vie**, plutôt que de réparer après la réalisation d'un risque.

Ce rapport présente plusieurs points communs avec l'ouvrage *La Troisième Voie*, publié peu avant (1998) par Anthony Giddens, théoricien proche du *New Labour* britannique. Le propos converge sur l'idée que la politique sociale ne peut plus être centrée sur une protection

<sup>9</sup> Cantillon B. et Van Mechelen N. (2013), « Poverty reduction and social security: Cracks in a policy Paradigm », *CSB Working Paper*, n° 13/04.

<sup>10</sup> Esping-Andersen G. et al. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.

passive, des prestations monétaires, mais doit plutôt préparer et permettre un *empowerment* des personnes. Cela passe par l'intégration des individus au marché du travail – rentable au niveau individuel comme rempart contre la pauvreté et au niveau collectif – et par un investissement dans le capital humain et social – qui permet de briser le cercle de la reproduction des inégalités et d'accroître la productivité des individus et leur niveau des compétences de façon à tirer profit d'une économie de la connaissance.

Ces deux propositions se distinguent cependant par leur position à l'égard des dépenses intervenant pour compenser la réalisation d'un risque (vieillesse, maladie, chômage). Notamment, la distinction introduite par Anthony Giddens entre *Enabling State* (État habilitant) et *Ensuring State* (État assurantiel) suggère que l'investissement social déboucherait sur un abandon du rôle assurantiel de la protection sociale<sup>11</sup>. S'il faut réduire les dépenses « traditionnelles » pour la Troisième Voie « sociale-libérale » (substitution), en revanche, dans la stratégie « social-démocrate », on ne peut promouvoir le changement sans, en même temps, assurer la sécurité des individus ; celle-ci est nécessaire pour accompagner l'évolution des besoins de l'économie (complémentarité), l'insécurité étant une source d'inefficacité. La référence principale pour les stratégies d'investissement social apparaît moins britannique que nordique, avec la recherche d'une articulation entre plusieurs fonctions : assurance, solidarité, activation et promotion des capacités.

Trois notions apparaissant au cœur d'une stratégie d'investissement social font ainsi leur retour : la dépense préventive plutôt que réparatrice ; la dépense sociale comme facteur productif, pour maximiser le capital humain, son utilisation sur le marché du travail et la croissance potentielle ; la dépense de services plutôt que les transferts monétaires comme outil d'investissement et d'accompagnement.

### 1.3. Mise en avant de l'investissement social depuis la crise de 2008

Dans la période la plus récente, la place occupée par l'investissement social dans les travaux sur l'État providence à l'échelle européenne n'est pas sans lien avec le nouveau contexte ouvert par la crise de 2008. Notamment à partir de 2010, les trajectoires de consolidation budgétaire qui font suite à la crise interrogent la place et les fonctions de la protection sociale : les besoins sociaux s'accroissent alors même que les ressources sont contraintes ; **l'équation du maintien de la couverture des risques traditionnels et d'une meilleure prise en charge des nouveaux risques se complique** d'autant. Ce contexte porte à **une justification des dépenses sociales**. Sont ainsi particulièrement mis en avant :

- la pertinence de maintenir, voire d'augmenter pour certains États européens, les niveaux de dépenses sociales consacrées aux investissements sociaux d'avenir (petite enfance, éducation, formation, etc.), afin de prévenir et de lutter contre la pauvreté et les inégalités, préserver le capital humain comme dimension essentielle d'une stratégie de croissance européenne – donc de sortie de crise – à moyen et long terme ;

---

<sup>11</sup> Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge University Press.

- *a contrario*, le niveau insuffisant de ces investissements dans les pays les plus frappés par la crise, le niveau et l'orientation de la dépense vers les investissements sociaux pouvant être considérés comme **un indicateur de soutenabilité des modèles sociaux**<sup>12</sup>.

## 2. Apports et critiques du concept

Alors que le concept d'« investissement social » est de plus en plus couramment mobilisé, générant une littérature foisonnante et parfois complexe, il devient difficile d'en saisir les apports spécifiques. Dans la littérature, au moins trois registres d'analyse tendent à coexister : le premier se place au niveau d'une *stratégie d'investissement social*, poursuivant un maintien de l'efficacité, de la légitimité et de la soutenabilité des États providence à long terme ; le second s'attache plus strictement, au titre des *investissements sociaux*, à certaines dépenses sociales distinguées pour leur rendement ; un troisième considère les politiques dans les différents pays et les initiatives institutionnelles à l'aune d'un modèle d'*État d'investissement social*.

### 2.1. Une stratégie d'investissement social : enclencher un cercle vertueux

Comme cela a déjà été largement esquissé dans la première partie, l'investissement social comme stratégie s'inscrit dans une perspective dynamique. Par une révision des fonctions de l'État providence, l'ambition est de tracer la voie d'une sortie « par le haut » d'une crise des systèmes de protection sociale les plus avancés. Cette stratégie établit un agenda politique et s'inscrit dans une perspective de moyen à long terme, en escomptant des effets de synergie. Dans le cas de la France, cette perspective est particulièrement développée par les travaux de Bruno Palier<sup>13</sup>.

#### 2.1.1. Un renouvellement et une mise en cohérence des objectifs et des politiques

L'enclenchement d'un cercle vertueux est attendu d'une meilleure articulation entre des objectifs sociaux, économiques et de soutenabilité des finances publiques.

##### *Objectifs sociaux*

Il s'agit de répondre plus efficacement aux « nouveaux » besoins sociaux :

- en prévenant et en réduisant les risques d'exclusion du marché du travail (chômage de longue durée et inactivité), de précarité et de pauvreté laborieuse, liés principalement à l'inadaptation des qualifications, à la tendance à la polarisation des emplois ou aux

---

<sup>12</sup> Voir notamment Vandenbroucke F., Hemerijck A. et Palier B. (2011), « The EU needs a social investment pact », *OSE Paper Series*, Opinion paper No. 5, mai, 25 p.

<sup>13</sup> Sur le projet de compléter, voire repenser, les objectifs et les instruments des systèmes de protection sociale, en s'appuyant sur une nouvelle orientation générale, formulée en termes d'investissement social, voir Palier B. (2005 et 2014), *op. cit.*

difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle (dont inactivité féminine – notamment des femmes chefs de familles monoparentales) ;

- face à un phénomène de transmission intergénérationnelle de la pauvreté, en réduisant les inégalités héritées (réduction de l'exposition des enfants à la pauvreté, acquisition au plus jeune âge des capacités cognitives et non cognitives fondamentales) ;
- en répondant aux « nouvelles » aspirations des individus en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- en prenant en charge la dépendance (4<sup>e</sup> âge de la vie).

### *Objectifs économiques*

Plutôt que d'opposer l'économie et le social, il s'agit d'insister sur la capacité de certaines politiques sociales à stimuler la croissance et l'emploi :

- en investissant dans le capital humain, de façon précoce et continue (qualité et quantité, stock et flux) ;
- en préparant aux emplois d'aujourd'hui et de demain (adéquation des qualifications aux emplois des économies avancées tenues de se recentrer sur les industries à forte valeur ajoutée et les services) ;
- en développant des emplois de qualité dans le secteur social (pris au sens large : accueil du jeune enfant, éducation, formation, travail social, santé, dépendance, etc.).

### *Objectifs de soutenabilité*

Il s'agit d'assurer la soutenabilité des finances publiques et de la protection sociale à moyen et long terme :

- en accroissant les ressources (retrées fiscales et de cotisations) en permettant au plus grand nombre – hommes et femmes, jeunes et salariés vieillissants – de travailler et en améliorant la qualité des emplois ;
- en diminuant à terme de manière dynamique certaines dépenses d'assurance (en premier lieu d'indemnisation-chômage) et de solidarité (dont les revenus sociaux de transferts) par une réduction des niveaux de chômage structurel, d'exclusion et de reproduction intergénérationnelle de la pauvreté ;
- en donnant des critères pour arbitrer le rythme et les cibles de la consolidation budgétaire.

### **2.1.2. Plusieurs critiques sont formulées, de principe et sur les effets pervers**

Des critiques de la stratégie sont formulées, qui donnent des indications sur des débats de principe quant aux fonctions de la protection sociale et sur certains risques de cette approche.

### *La priorité donnée à la participation au marché du travail*

Des approches féministes émettent des réserves quant à une « instrumentalisation », sous couvert d'investissement social, des politiques d'égalité des genres ainsi que de *care* dans le seul objectif économique de participation des femmes au marché du travail. Le partage des tâches au sein du couple et plus généralement la valeur attribuée au travail domestique et de soin apparaissent laissés de côté (Jane Jenson, Chiara Saraceno). Également, en mettant le focus sur la participation au marché du travail et en dépit de ses ambitions, l'investissement social peinerait à se distinguer dans les faits d'une politique d'activation, plaçant au second plan la question de la qualité des emplois.

**Une redistribution moindre que celle opérée par les « vieilles » dépenses ou « l'effet Mathieu »** : l'analyse, développée notamment par Béa Cantillon, est que la réorientation de la dépense sociale vers les services s'opère au bénéfice des classes moyennes et au détriment des plus pauvres<sup>14</sup>. Les nouvelles dépenses promues dans ce cadre sont de nature moins redistributive que les dépenses « traditionnelles » sous forme de prestations monétaires : les dépenses de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, telles que la garde d'enfants, vont davantage aux classes aisées, les femmes aisées travaillant plus ; les dépenses liées à la formation vont plutôt aux personnes déjà en emploi ou proches de l'emploi, etc. L'État d'investissement social serait ainsi animé d'un « paradoxe » : les « nouvelles politiques » sont censées bénéficier aux pauvres en facilitant leur reprise d'emploi, mais lorsque la croissance ne crée pas suffisamment d'emplois chez les pauvres et les moins qualifiés, comme depuis les années 2000, elles sont anti-redistributives. Cela expliquerait en partie qu'à l'échelle européenne, en dépit de dépenses sociales restées élevées, la capacité à réduire la pauvreté ait diminué depuis 2000 (Cantillon, 2011). L'ampleur de cet effet dépend cependant des pays et de la conception du système. Ainsi, en France, les dépenses d'accueil de la petite enfance bénéficient plus fortement aux catégories aisées, mais ce n'est pas le cas en Suède du fait de l'universalité du système. Il en va de même pour la formation continue.

### *La redécouverte de l'importance des « vieilles » dépenses*

La crise de 2008 a remis en lumière l'importance des « vieilles » dépenses, qui servent de stabilisateurs automatiques et limitent la dégradation du capital humain. Elle s'est accompagnée partout en Europe, avec une ampleur certes variable selon les pays, d'une hausse des prestations (prestations chômage, mais aussi prestations sous conditions de ressources versées dans le champ de la famille et du logement) pour permettre aux ménages d'atténuer le recul de leur revenu disponible. Dans une moindre mesure, les dépenses de retraite jouent aussi ce rôle puisqu'elles continuent généralement d'augmenter ou se stabilisent lorsque les revenus d'activité sont en recul. Sur un plan plus théorique, les « vieilles » dépenses contribuent à l'investissement dans le capital humain : l'indemnisation assurantielle du chômage permet aux demandeurs d'emploi de maintenir leurs compétences

---

<sup>14</sup> Cantillon B. (2011), « The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era », *Journal of European Social Policy*, 2011/21.

et de protéger leur capital humain, en prévenant l'entrée dans une spirale de dette et de pauvreté.

## 2.2. Les investissements sociaux : des dépenses sociales rentables ?

### 2.2.1. Démontrer les coûts évités et la contribution à la croissance

Un autre registre d'analyse est de resserrer la focale sur l'examen de la rentabilité de certaines dépenses sociales, pas de toutes, pour faire ressortir le caractère « d'investissement social ». Cet examen, **initialement centré sur des dépenses de « prévention ou investissement précoce »**, se déploie désormais dans la littérature **à l'échelle plus longue du cycle de vie**, voire s'attache aux transitions et aux événements de vie (perte d'emploi, arrivée d'un enfant, etc.). La perspective d'un investissement initial à fort rendement se complète désormais d'un intérêt plus large pour la constitution du capital humain, son entretien et sa préservation.

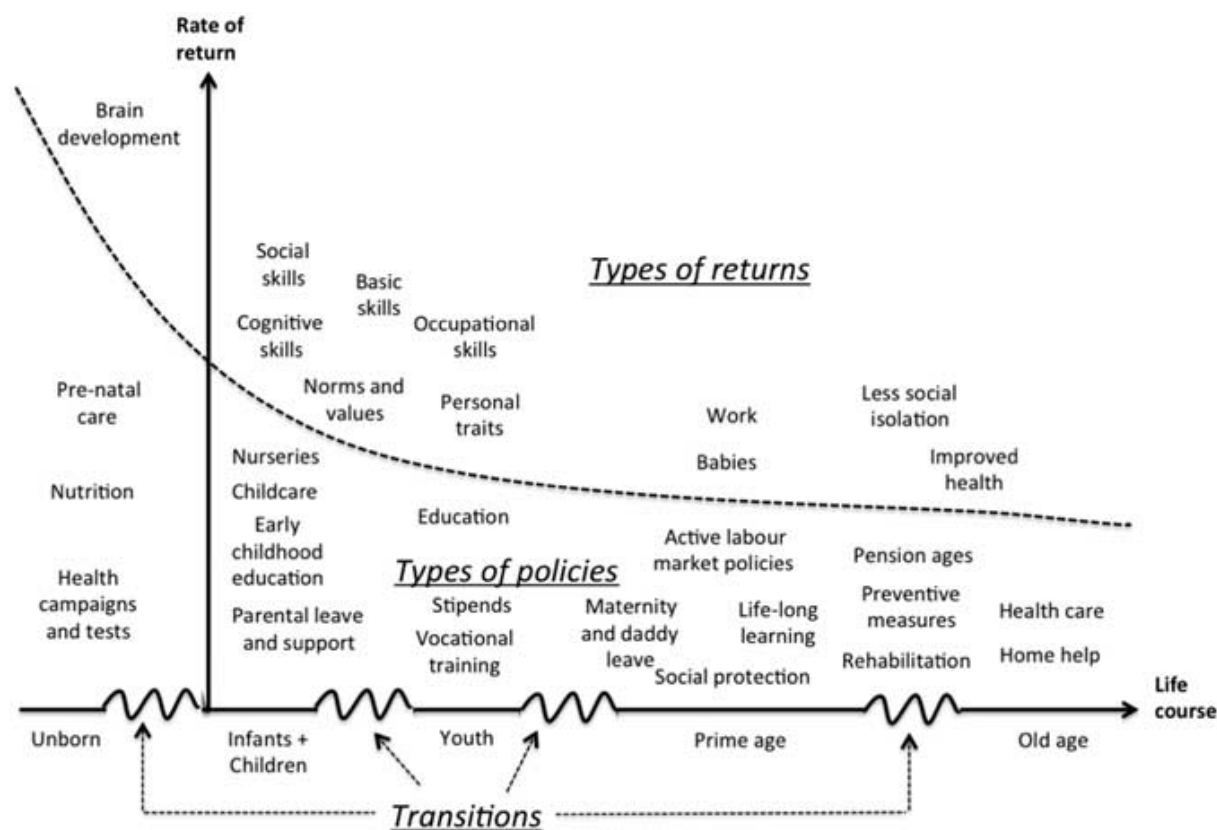
La littérature de démonstration de la rentabilité de certaines dépenses sociales en termes de coûts postérieurs évités comme de contributions directes à la croissance s'est initialement centrée sur la petite enfance. L'illustration consacrée est la « courbe de Heckman », du nom du Prix Nobel d'économie James Heckman, qui met en relation l'âge du destinataire d'une politique avec son rendement. Plus l'intervention est précoce, plus l'efficacité est élevée. Le bénéfice des interventions précoces (dont l'accueil de la petite enfance mais aussi les programmes de développement des capacités cognitives et sociales réunis parfois sous le terme de « **prévention précoce** ») est, en outre, majoré pour les moins favorisés. Ces résultats s'accompagnent chez Heckman d'une proposition de passage d'une logique de redistribution à une logique de *prédistribution*, plus juste et plus efficiente, en concentrant les dépenses sociales sur les premiers âges<sup>15</sup>. Ce courant à la fois réformiste et de recherche demeure très dynamique, articulant la mise en œuvre de programmes à l'échelle internationale – les premiers ayant été implantés dès les années 1960 aux États-Unis – et leur évaluation.

Tout en intégrant la courbe de Heckman, d'autres schémas adoptent cette **perspective sur le cycle de vie**, en mettant en évidence les retours sur investissement attendus sur les différents axes de politiques et aux différents âges de la vie.

---

<sup>15</sup> Pour une publication récente, voir Conti G. et Heckman J.J. (2012), « The economics of child well-being », *NBER Working Paper*, n° 18466.





Source : Jon Kvist

La perspective adoptée par des travaux de la Commission européenne va dans ce sens, en mettant toutefois en exergue une contribution à une **participation du plus grand nombre au marché du travail**. La définition retenue est que « *l'investissement social signifie investir dans les personnes et non seulement les "indemniser", avec en perspective des retours futurs en termes de participation au marché du travail et de participation sociale. Les dépenses de politique d'accueil du jeune enfant, d'éducation, de santé, de formation et soutien à la recherche d'emploi, ainsi que de réinsertion peuvent être vues comme un facteur productif pour renforcer les compétences et les capacités et les équiper sur le marché du travail sur le long terme* »<sup>16</sup>.

## 2.2.2. Des défis méthodologiques en matière d'évaluation et de calcul

Ces approches qui distinguent des dépenses sociales (plus) « rentables » parmi les dépenses sociales sont l'objet de discussions sur la méthode comme sur l'usage des résultats obtenus.

Si l'on considère les dépenses présentées *supra*, s'agissant des « investissements précoces » défendus par J. Heckman et à sa suite par G. Esping-Andersen, le calcul des dépenses évitées par des investissements sociaux est dépendant du contexte et des hypothèses sous-

<sup>16</sup> DG EMPL (2014), *Employment and Social Developments in Europe*, Commission européenne, p. 66.

jacentes<sup>17</sup>. S'agissant des dépenses d'éducation-formation, le « paradoxe de la productivité », qui pointe une progression des dépenses d'éducation-formation sans amélioration consécutive de la productivité (voir notamment Commission européenne 2015, Rapport ESDE 2014), souligne une absence de causalité mécanique. Une dégradation de la productivité, de la qualité des emplois et la persistance du chômage suggèrent que les dépenses d'éducation-formation ne réalisent pas forcément les rendements attendus.

## 2.3. Des États d'investissement social ?

Au-delà des débats théoriques, il est également intéressant de considérer des exemples nationaux et les initiatives européennes incarnant des formes d'orientation vers les politiques d'investissement social. Sont présentés ici trois pays européens, la Suède, le Royaume-Uni, l'Allemagne, considérés sous l'angle du noyau dur des politiques enfance-conciliation et actives de l'emploi, et le paquet « investissements sociaux » de la Commission.

### 2.3.1. La Suède, une stratégie de longue date d'investissement social à vocation universelle

La Suède apparaît comme le pays précurseur et emblématique de l'investissement social pour en avoir développé, de façon précoce, l'ensemble des pans dans une stratégie globale.

Les politiques en direction de la petite enfance en Suède ont été précédemment évoquées. Si dès 1932, un financement public est proposé par Alva Myrdal en faveur des structures fournissant des modes d'accueil pour les mères qui travaillent, les bases du système seront posées plus tardivement, au début des années 1970, avec la définition d'un cadre universel d'accueil et d'éducation du jeune enfant. Les communes se sont vu imposer des obligations fortes en 1995, avec le *New Childcare Act* qui prévoit une obligation de fournir une place d'accueil à tous les enfants à partir d'un an lorsque les parents sont en emploi ou en formation. En 2000, ce droit devient un droit universel pour tous les parents, ce qui déclenche une nouvelle progression du taux de couverture.

Les politiques du marché du travail connaissent quant à elles un nouveau développement à partir des années 1990. Une garantie d'activité en direction des chômeurs de longue durée est créée en 2000, avec une participation à des programmes de marché du travail (formation professionnelle ou programme d'enseignement, afin d'améliorer leur capital humain) pour conserver le droit à prestation. Comme les politiques actives du marché du travail, la formation tout au long de la vie (*Komvux*) se situe au cœur du modèle suédois. Elle s'est développée à partir des universités populaires constituées au début du XX<sup>e</sup> siècle et est dispensée sous de nombreuses déclinaisons qui vont de la formation professionnelle initiale pour adultes à la formation professionnelle supérieure, à la formation d'insertion professionnelle et au développement des compétences au poste de travail.

---

<sup>17</sup> Elbaum M. (2010), « La politique familiale : des "retours sur investissement" qui dépendent de choix économiques et sociaux », *Documents de travail de l'OFCE*, n° 2010-20, septembre.

### 2.3.2. Le Royaume-Uni, une réorientation des dépenses vers les « nouveaux risques sociaux » et une recherche d'efficience

Alors que les « vieilles » dépenses de protection sociale avaient fait l'objet de coupes importantes sous les gouvernements conservateurs de Margaret Thatcher et de John Major (qui avaient dégradé le taux de remplacement des allocations chômage et des pensions de retraite), les travaillistes du *New Labour* revenus au pouvoir à partir de 1997 n'ont pas remis en cause ces coupes, mais relancé les dépenses sociales dans de nouveaux domaines : l'accueil de la petite enfance et l'éducation préscolaire, d'une part, les politiques actives du marché du travail, d'autre part.

En matière d'investissement dans l'enfance, trois axes ont été prioritairement suivis par le Labour : développement de l'éducation préscolaire ; introduction d'un *Tax credit* pour aider les parents qui travaillent à prendre en charge le coût de la garde et inciter ainsi à l'emploi ; programme *Sure Start* puis *Children's Centres* visant à offrir une solution intégrée d'accueil du jeune enfant, d'apprentissage, de santé et de soutien à la parentalité. Ce programme a d'abord été déployé dans les zones les plus défavorisées avant d'être étendu, avec le programme *Every Child Matters* en 2004, à l'ensemble du territoire. Le *Childcare Act* de 2006 contraint chaque autorité locale à assurer qu'il y a suffisamment de *Children's centres* pour répondre à la demande. En 2014, le Royaume-Uni comptait 3 000 centres et revendiquait une couverture de 90 % des familles en difficultés<sup>18</sup>.

Le gouvernement Blair a mis en place à partir de la fin des années 1990 une série de programmes d'activation, dits *New Deal*, en direction des jeunes, des chômeurs de longue durée et des parents isolés<sup>19</sup>. Ces programmes ont été remplacés en 2011 par le *Work Programme* qui délègue la tâche de remise en emploi à un ensemble de structures fournisseurs, publics comme privés, libres de leur accompagnement et payés au résultat (en fonction de la durée dans l'emploi et de la difficulté d'insertion).

Les initiatives institutionnelles les plus récentes apparaissent particulièrement orientées vers *la recherche d'efficience de la dépense sociale*. Équiper les personnes pour le marché du travail ou briser la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté est une priorité politique affirmée mais identifiée sous le terme de *social justice*. Le terme de *social investment* désigne principalement le développement de nouveaux outils financiers dans le champ social – dont le *social impact bond* ; il est sinon évoqué dans le cadre de la démarche des *What Works Centers*. Soutenu par le gouvernement depuis 2010, le *social impact bond* (SIB) vise la levée de fonds privés pour financer des programmes et interventions sociales, avec une rétribution fondée sur l'atteinte d'objectifs assignés au préalable ou sur le gain d'efficience par rapport aux interventions existantes.

Les *What Works* sont des Centres thématiques (éducation, prévention précoce, développement économique local, délinquance, etc.) créés en 2011 sur le modèle du

<sup>18</sup> [www.gov.uk/government/news/more-families-in-need-supported-by-childrens-centres](http://www.gov.uk/government/news/more-families-in-need-supported-by-childrens-centres).

<sup>19</sup> Delautre G. (2008), « Dix ans de *New Deal* for lone parents au Royaume-Uni », *Revue française des affaires sociales*, n° 2008-1.

National Institute for Health and Clinical Excellence (NICE), fondé en 1999. Ces centres organisent la synthèse de la preuve, puis la diffusion et l'adoption des dispositifs qui « fonctionnent ». Ils procèdent à un classement des dispositifs selon leur efficacité, en tenant compte à la fois de leurs résultats, et de la rigueur des évaluations réalisées ; ils intègrent des analyses économiques à leurs préconisations, sous la forme d'analyses de retours sur investissement ou de coûts évités.

### 2.3.3. L'Allemagne, une transition récente entre activation et investissement social

Pays emblématique du modèle bismarckien, l'Allemagne a engagé, à partir des années 2000, de profondes évolutions dans ses politiques d'accueil de la petite enfance et des réformes actives du marché du travail.

Le sujet de l'accueil du jeune enfant est apparu dans l'agenda politique allemand au début des années 2000 dans un contexte d'intervention traditionnellement faible de l'État et de chute de la fécondité. Inscrit à « l'Agenda 2010 » des réformes du chancelier Schröder, il a depuis fait l'objet d'une forte et constante implication politique. Des obligations de fourniture sont assignées aux autorités locales depuis les lois de 2004 et de 2008, accompagnées d'un fort engagement financier de l'État à partir de 2008 pour venir en soutien aux Länder et communes<sup>20</sup>. Ces mesures ont permis une progression rapide du taux de couverture : le nombre d'enfants accueillis en crèche a fait plus que doubler entre 2006 et 2014, passant de 280 000 à plus de 660 000 enfants accueillis<sup>21</sup>.

Comme cela est connu, en 2002, la commission Hartz, mandatée par le gouvernement, a proposé une série réformes du marché du travail, qui seront mises en œuvre entre janvier 2003 et janvier 2005 par le biais de quatre lois successives. Ces réformes ont répondu à un principe axial, celui consistant à « *promouvoir et exiger* »<sup>22</sup> (*fördern und fordern*) avec trois grands objectifs : mobiliser les allocataires, renforcer l'efficacité des services du marché de l'emploi, stimuler la demande de main-d'œuvre. La mobilisation des allocataires a notamment été recherchée à travers la redéfinition d'un emploi acceptable que le chômeur est tenu d'accepter (loi Hartz I) ou encore le durcissement des conditions d'indemnisation du chômage (loi Hartz IV) à l'occasion de la fusion des allocations chômage et des allocations d'aide sociale.

### 2.3.4. Les recommandations européennes aux États membres : le train de mesures sur les « investissements sociaux »

L'Union européenne est l'institution qui a revendiqué le plus explicitement l'adoption d'une approche en termes d'investissement social en 2013 (voir encadré ci-dessous). Le document principal (Communication) reconnaît que de nouvelles politiques sont nécessaires pour

---

<sup>20</sup> 5,4 milliards d'euros répartis à parts égales entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement sur 2008-2014.

<sup>21</sup> Présentation du conseiller pour les affaires sociales à Berlin en date du 18 décembre 2015.

<sup>22</sup> Kramarz F., Spitz-Oener A., Senfleben C. et Zwiener H. (2012), *Les mutations du marché du travail allemand*, rapport du Conseil d'analyse économique, n° 102, novembre.

préparer les individus, familles et sociétés à répondre aux nouveaux risques liés à l'économie de la connaissance. La fonction « *investissement social* », qui implique de renforcer les capacités présentes et futures des individus, est présentée comme l'une des trois grandes fonctions de l'État providence à côté de la fonction de « *protection sociale* » et celle de « *stabilisation de l'économie* » et les politiques sociales reconnues comme « *ayant des retours économiques et sociaux de long terme en termes de perspectives d'emploi et de revenus du travail en plus de leurs effets immédiats* ».

### Le train de mesures « Investissements sociaux »

Présenté par la Commission européenne, le Paquet « Investissement social » (PIS) de février 2013 forme un cadre pour la réorientation des politiques sociales des États membres autour de la notion d'investissement social tout au long de la vie. Ce train de mesures fait suite à d'autres paquets pour la modernisation des modèles sociaux européens : le livre blanc sur les retraites (2012), le « paquet emploi » (2012), le « paquet emploi des jeunes » (2012) ciblant principalement les NEETs (jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation) complété par la recommandation du Conseil relative à l'établissement d'une « garantie pour la jeunesse » (2013). Le PIS comprend une Communication, une Recommandation sur l'enfance et des Documents de travail (SWD, *Staff Working Documents*).

La Communication « **Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen** » préconise :

- le développement des capacités d'accueil de qualité pour les jeunes enfants ;
- des mesures de conciliation vie familiale - vie professionnelle ;
- la simplification des relations des bénéficiaires aux administrations sociales à travers une politique du guichet unique ;
- le renforcement et la personnalisation des mesures d'activation et de formation des sans-emploi ;
- le soutien des initiatives d'entrepreneuriat social (dont les *social investment bonds*) ;
- la réorientation du Fonds social européen vers ses priorités.

La Recommandation « **Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité** » approfondit certains aspects de la Communication en indiquant aux États membres :

- d'appliquer des politiques visant à éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants ;
- de promouvoir leur bien-être au moyen de stratégies pluridimensionnelles et intégrées fondées sur trois grands piliers :
  - l'accès à des ressources suffisantes (qui passe par la participation des parents au marché du travail et une combinaison de prestations en espèce et en nature) ;
  - l'accès à des services de qualité (modes de garde, école, logement, santé, assistance aux familles) ;

- le droit des enfants à participer à la vie sociale (sur le plan des loisirs et de la participation citoyenne) ;
- le renforcement des synergies entre les secteurs clés est recommandé, tout comme la création d'informations factuelles (indicateurs, études d'impact).

Les **Documents de travail** apportent des compléments sur :

- **l'inclusion active des personnes éloignées de l'emploi** : la stratégie repose sur trois piliers : filet de sécurité dont minima sociaux ne décourageant pas la reprise d'activité (par exemple, réforme RSA), mesures d'activation personnalisées (contractualisation, accès ciblé à la formation), accès aux services permettant la levée des obstacles et freins à l'emploi (accueil du jeune enfant, prise en charge des personnes âgées dépendantes, soins de santé, logement social, etc.) ;
- **le sans-abrisme** : prévention de la perte du logement, hébergement et relogement, inclusion active *via* le secteur de l'entrepreneuriat social, etc. ;
- **la prise en charge de la dépendance** : promotion du vieillissement en santé, maintien au domicile, avec l'aide notamment du développement des technologies pour l'autonomie et l'adaptation des logements et des espaces publics, mix d'aide informelle (famille, bénévole) et formelle ;
- le régime dérogatoire au droit européen des marchés publics et au principe de notification des aides d'État visant à faciliter **la prestation des services sociaux d'intérêt général** ;
- **les systèmes de santé** : rôle clé de la santé dans la participation au marché du travail donc pour la croissance, niveau élevé d'inégalité de santé, risque de manque de personnels qualifiés, nécessité de contenir les coûts par des gains d'efficacité et une responsabilisation des patients.

D'une grande exhaustivité dans les politiques et les perspectives abordées, ce paquet est prolongé par une « feuille de route » axée notamment sur des travaux d'expertise, de benchmark et de développement de méthodes d'évaluation. L'expression n'est pas systématiquement reprise dans des documents généraux, tels que l'examen annuel de la croissance et la communication transversale de la Commission, ainsi que les recommandations par pays. Par ailleurs, des thématiques associées, telles que la formation tout au long de la vie, les politiques actives du marché du travail ou l'activation des revenus de remplacement, peuvent être présentes, mais sans être inscrites dans une stratégie d'investissement social.

### 3. Analyser les dépenses sociales au prisme de l'investissement social : typologies et limites

Au-delà des différentes acceptions et critiques du concept, la question se pose de son opérationnalité et de son utilité pour le suivi et le pilotage des politiques sociales. L'investissement social implique en effet une réorientation des politiques dont un mode d'objectivation peut résider dans une mesure des dépenses. Cette mesure a été l'objet de

nombreux **travaux de décomposition analytique des dépenses sociales** ces dernières années : la typologie des dépenses n'apparaît toutefois pas entièrement stabilisée en dépit de points consensuels ; elle se heurte à des limites, méthodologiques et de valeur heuristique, qui invitent à les mettre en vis-à-vis d'une approche par les résultats et à la compléter par d'autres approches, notamment de la qualité des politiques et de leur cohérence.

### 3.1. Selon quel principe discriminer entre les dépenses sociales ?

#### 3.1.1. Distinguer les dépenses relevant des « vieux » et des « nouveaux » risques

Une première voie empruntée par les travaux de décomposition analytique des dépenses sociales des États providence s'est fondée sur un partage entre dépenses relevant des « vieux » et des « nouveaux » risques. L'idée sous-jacente à ces travaux est que les dépenses relatives aux nouveaux risques reflètent les dépenses d'investissement social. Parmi ces travaux<sup>23</sup>, on observe une communauté des sources (la base SOCX de l'OCDE), une estimation sur longue période (de 1985 à 1997 jusqu'à 2007), de fortes convergences quant à la méthode suivie et aux conclusions qui en découlent.

Pour la définition des dépenses d'investissement social, l'ensemble des auteurs apparaissent ainsi d'accord pour retenir les dépenses d'accueil des jeunes enfants et de préscolarisation (« childcare »), les dépenses d'éducation et les politiques actives du marché du travail comme dépenses nouvelles, et les dépenses de santé, de retraite et les politiques passives du marché du travail comme dépenses anciennes. *D'autres dépenses font moins consensus* : c'est le cas des dépenses en direction des personnes âgées et de la dépendance (non mentionnées par certains auteurs) ; des dépenses de congés maternité et parentaux, des prestations familiales et des prestations en direction des personnes handicapées.

Ces différences de périmètre n'ont cependant guère d'incidence sur les conclusions. Les classements des pays lors de la dernière année observée (généralement 2007) dessinent une même **hiérarchie** :

- la Suède et le Danemark se distinguent nettement, avec des dépenses d'investissement social représentant entre 10 % et 15 % du PIB selon les définitions ;
- la majorité des États se situent dans un groupe intermédiaire (entre 6 % et 11 % selon les définitions), où figurent des États d'Europe continentale (France, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Allemagne), la Finlande, le Royaume-Uni et l'Irlande ; plusieurs pays méditerranéens (Espagne, Italie, Portugal) se situent selon les travaux dans ce groupe ou dans le troisième groupe ;

---

<sup>23</sup> Notamment Dräbing V. (2013), « Welfare transformation and work and family reconciliation: What role for social investment in European welfare states? », *Neujobs Policy Brief* ; Hemerijck A. et al. (2013), « European welfare states in motion », *Neujobs Working paper* ; Vandenbroucke F. et Vleminck K. (2011), « Disappointing poverty trends: Is the social investment state to blame? », *CSB Working Paper*.

- le groupe des pays à faible investissement social (moins de 5 %) comporte dans tous les travaux la Grèce, et les autres pays méditerranéens dans certains d'entre eux ; dans une étude examinant des membres non européens de l'OCDE, les États-Unis, le Canada et le Japon figurent également dans ce groupe.

Sur l'évolution au cours du temps, les travaux montrent une certaine stabilité des dépenses d'investissement social rapportées à la richesse nationale. Selon Frank Vandenbroucke et Koen Vleminckx, les dépenses d'investissement social auraient progressé de 0,83 point de PIB entre 1985 et 2007 dans les 13 États de l'Union européenne étudiés, tandis que les « vieilles dépenses » progressaient sur la même période de 2,14 points. La part de l'investissement social dans les dépenses sociales se serait érodée en moyenne en Europe (ce qui semble à relier à des effets de structure, voir *infra*). Dans certains travaux, des États enregistrent cependant des progressions significatives, de plusieurs points : c'est le cas de la Finlande, de l'Autriche, du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Portugal.

### 3.1.2. Un agrégat de dépenses non stabilisé

Comparer les agrégats de dépenses élaborés sur ces bases met au jour leur caractère non stabilisé. Ces agrégats sont également fonction des contraintes de disponibilité et de comparabilité des données : c'est notamment le cas pour la prévention en santé.

Les résultats obtenus ne sont toutefois pas sans intérêt s'agissant des niveaux relatifs de dépenses et la hiérarchie entre les pays, globalement respectée d'un agrégat à l'autre. En la matière, on peut considérer :

- l'agrégat d'investissement social calculé par David Marguerit pour France Stratégie (2012), inspiré par les travaux de Johan De Deken et Anton Hemerijck et qui regroupe :
  - les dépenses d'accueil du jeune enfant et d'éducation pré-primaire ;
  - les dépenses d'éducation primaire et secondaire ;
  - les politiques d'aide aux jeunes ;
  - les dépenses de congés parentaux ;
  - les dépenses de politiques actives du marché du travail ;
  - la prise en charge des personnes handicapées et dépendantes ;
- l'agrégat d'investissement social présenté par Frank Vandenbroucke et Koen Vleminckx (2011) est construit à partir des dépenses suivantes :
  - les dépenses d'accueil du jeune enfant et d'éducation pré-primaire ;
  - les dépenses d'éducation primaire et secondaire ;
  - les dépenses de congés parentaux ;
  - les dépenses de politiques actives du marché du travail ;
  - la prise en charge des personnes âgées dépendantes.
- l'agrégat dépenses d'investissement social utilisé par la Commission européenne (ESDE, 2014) réunit :



- les dépenses par tête d'accueil du jeune enfant ;
- les dépenses d'éducation par tête ;
- les dépenses actives d'emploi par tête.

### 3.1.3. Les limites de la mesure de l'investissement social par les dépenses

Plusieurs limites de l'approche de l'investissement social par les dépenses sont clairement identifiées.

#### *L'absence de prise en compte des effets de structure*

La structure démographique (vieillesse de la population) et le niveau du chômage augmentent mécaniquement le niveau de dépenses assurantielles, sans que cela traduise des choix de politiques publiques. C'est ce qui explique au cours des dernières décennies la dynamique des « vieilles » dépenses, alors même que ces politiques ont fait l'objet dans tous les pays de réformes tendant à en limiter le coût. Une manière de surmonter cette critique peut être de *compléter l'étude des dépenses totales par celle des dépenses par tête* (c'est l'approche retenue par F. Vandenbroucke et K. Vleminck).

#### *L'absence de prise en compte des effets de composition des politiques publiques*

De Deken (2012) souligne que selon les pays, une même politique ne se traduit pas par les mêmes dispositifs, ce qui peut fausser les mesures selon ce qu'on a inclus dans le périmètre « investissement social ». Ainsi, au Royaume-Uni, la lutte contre la pauvreté passe beaucoup par les allocations logement, qui ne sont pas prises en compte dans les travaux analysés ci-dessus. La dépense publique n'est pas non plus le seul contributeur aux politiques publiques. Les mesures par la dépense négligent également les dépenses fiscales, qui peuvent jouer (c'est le cas en France) un rôle important (en l'occurrence de soutien à la natalité par l'existence du quotient familial ou encore de soutien à l'utilisation des services à la personne, autant d'éléments d'une stratégie d'investissement social), ou encore la dépense privée (de santé, d'éducation, etc.), significative dans certains pays.

#### *Le poids très inégal des catégories de dépense*

Des écarts importants dans la politique de la petite enfance, qui ne représente que 2 % du PIB dans les pays les plus avancés, n'ont qu'une importance mineure comparés au poids des dépenses de retraite ou de santé, de l'ordre de 10 % du PIB. Des évolutions même significatives sur la première ne se traduiront que faiblement si l'on se fie au ratio investissement social / « vieilles dépenses » pour évaluer une réorientation de la politique sociale. Afin d'éviter cet effet déformant, certains auteurs complètent l'analyse d'un trend global avec une analyse détaillée champ par champ (A. Hemerijck).

#### *L'absence de prise en compte de la qualité et de l'impact*

La mesure par les dépenses ne permet pas d'appréhender la qualité de ces dépenses. Or celle-ci est fondamentale. En matière de petite enfance par exemple, « une partie importante

des bénéfiques que les enfants en retirent dépend largement de la "qualité" de ces services » (OCDE, 2015). Les améliorations de performances attendues de l'investissement (cognitives et non cognitives) sont largement dépendantes de la qualité du programme (NICHD<sup>24</sup>, 2002 et 1998). Inversement, la prise en charge par des structures de qualité insuffisante peut engendrer du « désinvestissement » social. Il a ainsi été démontré qu'un accueil de mauvaise qualité pouvait engendrer des retards de développement émotionnel et langagier (Belsky, 1988) ainsi que des problèmes comportementaux de l'enfant.

De la même façon, les congés parentaux peuvent être bénéfiques ou non en termes d'investissement social en fonction de leur durée et de la rémunération du congé, ce que ne permet pas de prendre en compte une simple mesure par les dépenses. Enfin, les dépenses de politique active du marché du travail peuvent être très différentes (Bonoli, 2012) selon qu'il s'agit de mesures d'incitations au travail, d'accompagnement dans l'emploi, d'occupation des chômeurs ou d'investissement en capital humain. Certaines sont plus proches du « workfare » que de l'investissement social et une approche par les dépenses ne permet pas d'appréhender cette distinction.

#### **3.1.4. L'analyse par les dépenses est souvent pondérée par la performance (et par la qualité)**

D'une part, les dépenses sont souvent considérées au regard des performances. Les indicateurs pouvant être mobilisés apparaissent d'emblée très nombreux :

- des indicateurs relatifs à la participation au marché du travail et à l'activation vers l'emploi : taux d'emploi, taux d'activité, taux de chômage de longue durée, pourcentage de NEETs, taux de précarité sur le marché du travail, dépense de politique active par chômeur, indicateur(s) de qualité des emplois ;
- des indicateurs relatifs à l'éducation, à la formation, et à la qualification de la main-d'œuvre :
  - éducation et qualification : score PISA en mathématiques et en compréhension de l'écrit ; pourcentage d'adultes à chaque niveau de compétences du PIAAC en numératie et en littératie ; part des diplômés de l'enseignement supérieur dans la population ; indicateur du caractère inclusif de l'éducation (indicateur PISA de corrélation entre le milieu socioéconomique et la performance) ; indicateur d'intégration (part des travailleurs nés à l'étranger dans les professions peu qualifiées) ;
  - formation : taux de participation à la formation tout au long de la vie (OCDE), pourcentage d'adultes ayant participé à des activités de formation ; indicateur de qualité (dont la disponibilité n'est pas évidente) ;
- des indicateurs relatifs à la situation et à la prise en charge des jeunes enfants : pourcentage d'enfants de 0-3 ans et de 3-6 ans dans un mode de garde formel et préscolarisés, taux d'encadrement (comme proxy de la qualité à défaut de données sur

---

<sup>24</sup> NICHD : National Institute of Child Health and Human Development.

le niveau de qualification des encadrants) ; pauvreté relative des enfants de moins de 3 ou 5 ans ;

- des indicateurs de participation des femmes au marché du travail (taux d'activité, sous-emploi et temps partiel) ; qualité des emplois ;
- des indicateurs de participation des personnes handicapées au marché du travail ;
- des indicateurs de vieillissement actif : âge moyen de départ à la retraite ; taux d'emploi des seniors ; participation à la formation des seniors ; qualité des emplois au sens de l'exposition à la pénibilité ; espérance de vie en bonne santé ;
- des indicateurs d'inclusion sociale : notamment de persistance dans la pauvreté ; relatifs aux inégalités de revenus primaires et inégalités de revenus secondaires.

Le caractère multidimensionnel de la performance se traduit dans la littérature disponible notamment par l'élaboration d'indicateurs synthétiques, essentiellement des **diagrammes en toile d'araignée (radar charts)**.

D'autre part, les dépenses sont parfois interprétées en lien avec **des éléments de « qualité » des politiques** :

- l'universalité des investissements, permettant d'éviter l'effet Matthieu ;
- la notion de qualité de l'investissement, condition de son caractère productif ou de son « impact » (efficacité de la dépense) ;
- un accompagnement de l'investissement initial par des services « capacitants » et un accès à des opportunités (notamment à des emplois de qualité), tout au long du cycle de vie, de façon à ne pas perdre l'investissement initial.

Une voie parfois empruntée est de retenir un indicateur principal (par exemple de taux d'emploi) ou un indicateur composite de performance « basique » (incluant un nombre limité de dimensions) et de le mettre en rapport avec un agrégat des dépenses pour mesurer leur efficacité (**mesure de la frontière à l'efficience**).

Une autre voie est l'**analyse plus qualitative des politiques publiques**, notamment une observation de l'orientation des réformes, des aspects organisationnels, des instruments et des outils.

## **3.2. Quel contenu d'investissement social des dépenses sociales ? Pour une analyse multicritères**

### **3.2.1. Des dépenses consensuelles et non consensuelles du point de vue de leur contenu d'investissement social**

Dans la littérature, si certaines dépenses sont souvent citées comme emblématiques des dépenses d'investissement social, d'autres font moins consensus.

**Un certain nombre de dépenses apparaissent plutôt consensuelles :**

- **les dépenses petite enfance** auraient un bénéfice immédiat en termes de participation au marché du travail des parents : bénéficiant de modes de garde pour leurs enfants, ils ne seraient pas contraints de se retirer du marché du travail, ne dégraderaient donc pas leurs qualifications et pourraient utiliser au mieux leurs compétences sur le marché du travail (Maurin et Roy, 2008). Les dépenses petite enfance auraient aussi un effet retardé en termes de capital humain, les neurosciences ayant montré le caractère crucial de cette période de la vie pour les acquisitions de compétences cognitives et non cognitives et, dans une perspective de cycle de vie, le caractère tremplin de celles-ci pour les apprentissages futurs ;
- **les dépenses d'éducation, notamment les niveaux primaire et secondaire** : ces deux niveaux sont généralement retenus (dans une perspective de socle) mais la non-prise en compte des dépenses d'enseignement supérieur (niveau tertiaire) apparaît discutable dans une perspective de montée en compétences et en qualifications ;
- **les dépenses de politique active du marché du travail** seraient également emblématiques de l'investissement social, notamment leur composante **formation**, à condition qu'elle soit qualifiante et de qualité ;
- **les dépenses d'insertion** ;
- en revanche, les travaux considèrent globalement **les dépenses de retraite et de politiques passives du marché du travail** comme n'ayant **pas de contenu particulier en investissement social**.

**D'autres dépenses sont moins consensuelles** quant à leur orientation vers l'investissement social :

- **les dépenses de santé**, qui sont pourtant fondamentales dans une perspective d'investissement social à toutes les étapes du cycle de vie, la bonne santé étant une condition à la fois d'apprentissage pendant les périodes de formation des individus, de participation au marché du travail ainsi que de productivité, d'une bonne intégration sociale de façon générale et de non-survenue de la dépendance en fin de cycle. Procéder à une distinction entre le préventif et le curatif comme le font certains travaux n'est pas entièrement satisfaisant ;
- **les dépenses en direction des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes** ;
- **les prestations familiales au sens monétaire** ;
- **les dépenses de conciliation** auraient également un contenu d'investissement social mais à condition de prendre la forme d'un congé court et bien rémunéré. Des dépenses sous la forme d'un congé trop long et mal rémunéré seraient en revanche problématiques, en organisant le retrait pendant une période plus ou moins longue du marché du travail d'une partie de la main-d'œuvre : les conséquences seraient durables sur la rémunération et sur les conditions d'emploi, avec donc un effet à long terme sur la qualité de la participation au marché du travail.

Également, les dépenses de « **filet de sécurité** » (minima sociaux et socle de protection sociale) sont souvent considérées comme un complément nécessaire de l'investissement social, mais ne sont pas des dépenses d'investissement social sous plusieurs aspects (prestations monétaires, sécurisation « passive » du revenu).

Il n'est ainsi pas évident de stabiliser un agrégat. Au regard des éléments *supra*, et nonobstant les contraintes de disponibilité des données, un indicateur de mesure de l'investissement social par les dépenses porte à considérer un ensemble très « large » de dépenses :

- les dépenses en santé (avec un débat sur préventif et curatif, et des difficultés à isoler les dépenses de prévention) ;
- les dépenses d'accueil du jeune enfant (dépenses en direction de structures de type crèche ou de services de garde à domicile) ;
- certaines des dépenses de congés maternité et parentaux ;
- les dépenses de soutien à la parentalité ;
- les dépenses d'accueil périscolaire ;
- les dépenses d'éducation préscolaire, primaire, secondaire (et tertiaire ?) ;
- les dépenses de politiques actives du marché du travail dont les dépenses de formation ;
- les dépenses d'insertion ;
- les dépenses de services aux personnes âgées dépendantes ;
- les dépenses relatives à la prise en charge et l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées.

Face à des apories ou à des difficultés, une voie est de renouveler les grilles d'analyse de la dépense – et les typologies utilisées.

### 3.2.2. Mieux prendre en compte la complémentarité des dépenses sociales

Des distinctions selon trois termes – **solidarité, assurance, capacitation** – référant à trois fonctions de l'État providence sont également formulées sans être traduites dans une décomposition des dépenses. Iain Begg, reprenant des éléments apportés par Nick Barr<sup>25</sup>, souligne que l'État providence articule étroitement trois fonctions : la fonction *Robin Hood* de redistribution et d'atténuation de la pauvreté ; la fonction *Piggy Bank*, par laquelle l'État providence permet aux citoyens de s'assurer contre les difficultés sociales et de répartir leur revenu de façon plus sécurisée tout au long du cycle de vie ; la fonction *investissement social* qui permet à l'État d'investir dans le capital humain et social de la nation. Béa Cantillon constate également que les deux grandes fonctions traditionnelles de redistribution verticale et horizontale ont été complétées, dans les années 1990, par une troisième

---

<sup>25</sup> Nick Barr (2004), *The Economics of the Welfare State*, 4th edition, Oxford University Press and Stanford University Press.

fonction, celle de prévention à travers notamment l'intégration sur le marché du travail, selon elle très proche de la notion d'investissement social.

Au sein même de la catégorie « investissement social », Anton Hemerijck regroupe un ensemble large de dépenses à considérer. L'analyse par les dépenses tend notamment à mal prendre en compte la question des complémentarités entre politiques. Anton Hemerijck montre que trois grandes fonctions constituent les stratégies d'investissement social, qui doivent être appréhendées de manière consolidée : la fonction de *stock* facilite les acquisitions de compétences ; la fonction de *flow* permet de faciliter les transitions sur le marché du travail et réduit ainsi les risques d'atrophie des compétences liée à l'absence du marché du travail ; la fonction de *buffer*, enfin, permet de maintenir des sources de revenus stables, et donc d'améliorer l'adéquation des compétences et la capacité à prendre des risques. Cette dernière fonction conduit ainsi à prendre en compte le filet de sécurité universel, sous forme de minima sociaux, une protection adéquate en termes de revenu minimum étant considérée comme un prérequis essentiel à une stratégie d'investissement social.

J. De Deken (2012) insiste sur **un continuum de politiques plus ou moins éloignées de la notion d'investissement social**. Les politiques de compensation pour les exclus du marché du travail (assistance) seraient les plus éloignées de la notion. Viendraient ensuite les politiques permettant aux membres de la force de travail de maintenir ou regagner leur capacité à participer au marché du travail et parmi elles, les politiques de santé, au même titre que l'assurance chômage ou encore les politiques d'activation. Plus proches de la notion d'investissement social seraient les politiques facilitant l'entrée sur le marché de nouveaux participants et surtout celles investissant dans les capacités de nouveaux ou futurs participants.

### **3.2.3. Considérer les dépenses sociales sous plusieurs critères et dans une perspective de *scoring***

Cet aperçu des travaux montre que la recherche d'une distinction strictement « binaire » entre dépenses d'investissement social *versus* dépenses « non-investissement social » soulève des difficultés nombreuses et n'est peut-être pas la bonne approche. Cela vaut pour les grands postes de dépense (enfance, politiques actives du marché du travail, santé) mais aussi au sein même de chaque poste.

Ainsi, l'usage courant qui consiste à classer d'emblée l'ensemble des dépenses dites de politiques actives du marché du travail dans la catégorie « investissement social » est discutable. Des éléments, par exemple d'évaluation de l'impact de la formation ou de celui des « contrats aidés », invitent à plus de détail dans l'examen. D'où la nécessité d'un travail plus fin d'analyse des dépenses, au sein même des différents postes de dépenses, afin d'interroger le contenu en investissement social de chacune (non seulement de principe mais au plus proche de la réalité). Pour juger du **contenu en investissement social des différentes dépenses sociales**, quatre types de critères apparaissent à retenir :

- le contenu de facteur productif de la dépense et notamment son impact soit sur la participation au marché du travail soit sur le capital humain ;
- la nature préventive de la dépense ;
- la nature de nouveau risque de la dépense ;
- le caractère de « buffer » (amortisseur social) de la dépense selon la définition qu'en a donnée A. Hemerijck.

Les différents champs de dépenses n'appellent ainsi pas nécessairement l'application des mêmes critères : pour les dépenses de santé, le critère « préventif » est particulièrement adapté alors que pour les dépenses « petite enfance », le critère de « facteur productif » est particulièrement opérant.

On pourrait retenir la grille de pondération suivante, dans une perspective de *scoring* :

- un score de 1 à 4 en cas de contenu positif en investissement social ;
- 0 en cas d'impact neutre en termes d'investissement social ;
- -1 en cas de désinvestissement social.

Par ailleurs, les contraintes inhérentes à la comparaison internationale étant fortes (en orientant vers les bases COFOG, ESSPROS and SOCX), une alternative peut être de resserrer la focale sur le national, de renouveler les sources exploitées ainsi que les questionnements : dépenses d'investissement social en valeur absolue, en points de PIB, part dans les dépenses sociales et publiques, évolution dans le temps (analyse rétrospective), part des dépenses publiques d'investissement social dans les consommations finales des ménages, etc. De nombreuses voies restent à tester.

## Conclusion

### La mise en œuvre de l'investissement social dans le cas de la France : questions à investiguer

Eu égard à la diversité des angles d'analyse que recèle le concept d'investissement social, sa mise en œuvre s'agissant de la France pose une série de questions.

■ Si l'on emprunte cette grille d'analyse, que faisons-nous d'ores et déjà en matière d'investissement social ? Dans quels domaines ? Selon quelles modalités et avec quels instruments ? Pour quels résultats ? Quelles sont les futures réformes qui paraîtraient les plus adaptées ou nécessaires ? La situation de la France vis-à-vis de l'investissement social peut être examinée sous plusieurs facettes : ont été principalement investigués le niveau des dépenses d'investissement social et leur part dans les dépenses sociales (notamment par la Commission européenne) ; la trajectoire de réformes déjà engagée et les progrès restant à faire par domaine (accueil de la petite enfance, formation, prévention en santé, etc., voir les travaux de Bruno Palier déjà cités).

Les travaux existants font apparaître dans le cas de la France des estimations des dépenses orientées vers l'investissement social d'un niveau moyen à élevé, selon qu'elles sont considérées globalement ou par postes, associées à des performances contrastées, plutôt de faibles à moyennes. Ces résultats préliminaires soulèvent des hypothèses s'agissant de l'allocation des ressources et de la qualité des politiques ; ils conduisent à s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des dépenses sociales. L'analyse apparaît toutefois contrainte par la disponibilité des données et des limites méthodologiques. Par ailleurs, sous de nombreux aspects, le modèle social français est en transition<sup>26</sup>. L'orientation de l'agenda de la protection sociale et des politiques sociales au sens large (incluant la santé, l'éducation-formation et l'emploi) est à prendre en compte. De nombreuses réformes sont récentes ou en cours, dont il n'est pas possible de saisir immédiatement les effets. Ces différents aspects seront approfondis au cours des séances thématiques du séminaire.

■ Au-delà d'un « narratif » et d'une grille d'analyse, par quels instruments l'investissement social peut-il s'incarner ? Plusieurs pistes sont soumises à la discussion, qui sont à considérer sous l'angle de la pertinence et celui de la faisabilité : l'élaboration d'indicateurs de suivi pour un pilotage des politiques et des réformes par des objectifs finaux et intermédiaires (*targeting*), un cadre comptable voire budgétaire (qui supposerait de *catégoriser les dépenses*), une ou des méthodologie(s) d'évaluation associée(s) à des vecteurs de diffusion et d'appropriation des résultats, des mécanismes institutionnels de financement et des outils de pilotage budgétaire ?

La portée de l'investissement social dépend des réponses apportées sur ces différentes dimensions. Comment l'investissement social peut-il guider et faciliter l'adaptation du système de protection sociale et des politiques sociales dans le cas de la France ? Comment peut-il être un appui pour obtenir des gains d'efficacité du système existant ? pour opérer des redéploiements de dépenses (réduire certaines dépenses sociales afin de dégager des marges pour investir ailleurs) ? pour éventuellement mobiliser des ressources nouvelles ?

---

<sup>26</sup> Pour une mise en perspective, voir notamment France Stratégie (2014), *Réconcilier l'économie et le social*, Rapport thématique pour *France dans 10 ans*, et France Stratégie (2015), *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, Rapport de la commission présidée par Selma Mahfouz.





RETROUVEZ  
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS  
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



**FRANCE STRATÉGIE**

---

France Stratégie a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de huit organismes aux compétences spécialisées.

---