

Droit de la protection sociale

(Les actions et prestations

► Lutte contre les exclusions et accès aux droits

L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po.

Conseiller scientifique de l'École Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale (En3s)

L'Essentiel

La formule « investissement social », soutenue par de nombreux experts, dans des cénacles académiques et administratifs, suscite l'intérêt. L'idée repose sur une intuition classique : mieux vaut prévenir que guérir. Elle a une visée plus ambitieuse : la refonte des systèmes de protection sociale dans un sens plus favorable aux familles, aux femmes actives, aux jeunes et aux enfants. Raisonner en termes d'investissement social présente deux intérêts. Tout d'abord, une telle posture rappelle que, en comptabilité, à toute charge est associée un produit. Il en va ainsi des cotisations sociales et autres prélèvements sociaux. Ensuite, s'inscrire dans une telle orientation pousse à mettre en avant la nécessité de choix et d'arbitrages. La plus grande difficulté amenée par les travaux sur l'investissement social est de s'accorder sur les méthodes et mesures d'évaluation de la « rentabilité » des diverses dépenses sociales. On propose, avec cet article, une présentation et une discussion rapide de l'investissement social, compris autant comme une idée, une théorie et une méthodologie, que comme une rhétorique, une orientation et une stratégie.

Mots-clés : INVESTISSEMENT SOCIAL * Prévention * Charges sociales * Protection sociale * État-providence * Évaluation

« Investissement social » : la formule fait mouche. Mais de quoi parle-t-on ? S'agit-il d'une nation, de territoires ou de populations assaillis par le social ? De nouveaux fonds privés dirigés vers la protection sociale ? D'investissements dits socialement responsables ? L'idée est plus classique. Les dépenses sociales, en tout cas certaines plus que d'autres, sont rentables. Et cette rentabilité, qui n'est pas aisée à mesurer, ne s'évalue pas de manière étroitement financière. En tout cas, aux charges sociales correspondent bien des produits sociaux. Le social, en un mot, peut être profitable ; en particulier quand les dépenses ne se limitent pas à réparer les conséquences des risques sociaux. Investir dans les enfants, favoriser l'emploi des femmes, se former tout au long de la vie : telles sont quelques-unes des préconisations généralement proposées par les tenants de « l'investissement social ». L'ambition est, dans les pays riches, de redéfinir une architecture du système de protection sociale adaptée aux problématiques contemporaines, et, dans les pays en développement, de consolider les bases de systèmes émergents.

Droit de la protection sociale

Dans les pays riches comme dans les pays pauvres, les dépenses sociales sont, en période de crise, considérées comme des instruments essentiels de l'amortissement social : elles permettent de limiter les conséquences de déflagrations économiques et financières ¹. Lorsque la crise perdure, dans les pays à haut niveau de protection sociale, de puissantes tensions sur les finances publiques se font jour. Le risque se profile d'un certain désinvestissement social, que celui-ci soit ardemment souhaité ou vivement redouté, avec réduction des dépenses. La perspective de l'investissement social, issue de réflexions universitaires et politiques ², permet de revoir les cartes. Se placer dans une logique d'investissement social, c'est fondamentalement considérer que les dépenses sociales, en tout cas une partie d'entre elles, ont une rentabilité. Le démontrer, c'est écarter le risque du désinvestissement social. Une telle démonstration suppose, néanmoins, un travail compliqué de tri et d'évaluation de ce qui est vraiment investissement social, à rebours justement de ce qui ne serait qu'amortissement social.

Le grand intérêt de la logique d'investissement social est de souligner que la dépense sociale a un rendement et une efficacité. Au sens purement économique, la dépense sociale, principalement lorsqu'il s'agit de prestations et de fonctionnement des services et des équipements, n'est jamais véritablement un investissement, dans la mesure où elle ne peut que rarement s'amortir ³. Mais en un sens comptable et politique, parler d'investissement social c'est rappeler qu'à une charge est attachée un produit. Raisonner en termes d'investissement social c'est chercher, en période de tensions sur les moyens, à être le plus efficient possible.

UNE PERSPECTIVE NOUVELLE AUX RACINES ANCIENNES

Pour le dire de façon simple et ramassée, la logique de l'investissement social tient d'une maxime extrêmement commune : mieux vaut prévenir que guérir ⁴. D'emblée, il faut indiquer que le sujet n'est pas foncièrement neuf ⁵. On en trouve le principe, par exemple, chez Victor Hugo (avec sa célèbre adresse « Ouvrir une école, c'est fermer une prison »). On le trouve presque explicitement exprimé chez les solidaristes au tournant des XIX^e et XX^e siècles

(1) L'OCDE comme le FMI en conviennent.

(2) Pour quelques jalons, on lira G. Esping-Andersen (dir.), *Why we need a new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; B. Palier, Vers un État d'investissement social. Pistes pour une redéfinition de la protection sociale, *Inform. soc.*, n° 128, 2005. 118 ; G. Esping-Andersen, B. Palier, Trois leçons sur l'État-providence, Le Seuil, coll. « La République des idées », 2008 ; F. Vandembroucke, A. Hemerijck et B. Palier, C'est d'un pacte d'investissement social dont l'Europe a besoin, *Le Monde*, 13 juin 2011 ; N. Morel, B. Palier, J. Palme (dir.), *Towards a Social Investment Welfare State ? Ideas, Policies and Challenges*, Londres, Policy Press, 2012 ; B. Palier, Pour une stratégie européenne d'investissement social afin de sortir de la crise, *Inform. soc.*, n° 180, 2013. 132 ; B. Palier, La stratégie d'investissement social, Étude du CESE, 2014. www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Études/2014/2014_05_strategie_investissement_social.pdf

(3) V. M. Elbaum, La politique familiale : des 'retours sur investissement' qui dépendent de choix économiques et sociaux, Document de travail de l'OFCE, n° 2010-20, 2010. www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2010-20.pdf

(4) On pourrait également associer à la logique d'investissement social, deux autres maximes classiques : « Les femmes et les enfants d'abord ! », « Le plus tôt est le mieux ».

(5) Pour ne pas plonger trop loin dans le temps, mais pour retrouver des termes très actuels, v. par ex. le dossier « La rentabilité du social », *Rev. fr. aff. soc.*, vol. 43, n° 2, 1989. Et, notamment, l'article de J.-M. Dutrénit, La rentabilité du social, quelques expériences françaises, p. 85 s. On lira également son ouvrage, J.-M. Dutrénit, *Gestion et évaluation des services sociaux*, Economica, 1989.

Droit de la protection sociale

qui veulent mettre l'accent sur une optique plus préventive que réparatrice ⁶. Plus tard, sans qu'il en soit exactement question, c'est à travers les études de rationalisation des choix budgétaires (RCB) que l'on peut en retrouver l'essence. En effet, c'est dans les efforts des années 1970 pour fonder rationnellement les politiques sociales que l'on trouve des idées relevant pleinement de l'investissement social. Ainsi les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS) sont-ils légitimés par les coûts moindres qu'ils engendrent : mieux vaut, pour la collectivité, accueillir les vagabonds que laisser les individus marginalisés à la rue ⁷. On pourrait aussi valablement noter qu'une grande partie de l'économie de la santé propose des instruments sophistiqués d'évaluation des politiques, cherchant précisément à mettre au jour la rentabilité des investissements consentis ⁸. De fait, tout ce qui est mesure de l'investissement social procède largement d'une extension et amélioration des démarches classiques d'évaluation coûts/bénéfices ⁹.

L'idée d'investissement social, telle qu'on l'entend depuis les années 2000, procède d'une double perspective. Dans les pays riches, elle naît du constat de la crise, des remises en cause et de l'inadaptation relative des diverses formules d'État-providence déjà denses. Dans les pays en développement, elle naît du constat de l'insuffisance mais aussi des nouvelles possibilités offertes par la croissance pour orienter et densifier des États-providence en phase de structuration. Dans les deux cas, l'option consiste à insister sur une première ambition de la protection sociale : celle-ci ne doit pas uniquement viser l'indemnisation en cas de problème, mais, plus volontairement, l'égalité des chances en donnant à chacun les bases de son autonomie ¹⁰. Les systèmes, en construction ou en place, ne doivent pas seulement compenser l'absence de revenus des individus mais investir pour leur permettre de se maintenir et de progresser.

MIEUX VAUT PRÉVENIR QUE GUÉRIR ? PLUS FACILE À AFFIRMER QU'À RÉALISER

« Mieux vaut prévenir que guérir ». Dans une certaine mesure l'investissement social pourrait presque se résumer à cet adage. Celui-ci n'a, en réalité, rien d'évident. En matière sanitaire, par exemple, il peut paraître évident qu'il vaudrait mieux, effectivement, éviter la survenue des maladies plutôt que d'avoir à consacrer de plus en plus de ressources à les traiter. Mais en termes de politique publique, la tâche se complique. Il faut pouvoir disposer d'actions efficaces à des coûts raisonnables, et l'évidence scientifique sur laquelle on peut s'appuyer est moins développée que pour les traitements curatifs. De surcroît, la prévention s'adresse à des « victimes statistiques », alors que le système de soins traite des « victimes identifiables ». L'absence d'une politique de prévention pouvant sauver des centaines de vies émeut moins qu'un refus de soins pour un enfant malade, même si le coût des soins est extrêmement élevé ¹¹. Il est, plus généralement, très difficile de distinguer absolument ce

(6) V. not. S. Audier, *La pensée solidariste. Aux sources du modèle républicain français*, PUF, 2010.

(7) V. M. Lévy, *Des centres d'hébergement aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale*, RDSS 1976. 512.

(8) V. D. Benamouzig, *La santé au miroir de l'économie. Une histoire de l'économie de la santé en France*, PUF, 2005.

(9) Pour une approche de synthèse et avec des idées innovantes, v. C.-R. Sunstein, *Valuing Life. Humanizing the Regulatory State*, University of Chicago Press, 2015.

(10) Dans cette perspective, v. B. Gazier, B. Palier, H. Périer, *Refonder le système de protection sociale*, Presses de Sciences po, 2014.

(11) V., à ce sujet, les remarques de D. Polton, *La santé pour tous ?*, Paris, La Doc. française, 2014.

Droit de la protection sociale

qui est prévention de ce qui est vraiment réparation. Par exemple, dans le temps d'une consultation médicale, comment distinguer les minutes consacrées à la prévention de celles dédiées aux dimensions proprement curatives ?

DANS LES PAYS RICHES : UNE IDÉE QUI MONTE EN PUISSANCE

Dans la plupart des pays riches, à niveau élevé de protection sociale, la prise d'acte est claire. Les politiques sociales ont en général atteint, sur plusieurs décennies, nombre d'objectifs initialement assignés (couverture de la population, limitation de l'extrême pauvreté, amélioration de l'état de santé), mais elles rencontrent des difficultés substantielles liées aux mutations sociales (persistance du chômage des moins qualifiés, vieillissement démographique, tensions générationnelles, obsolescence des qualifications professionnelles, accentuation de la monoparentalité) ¹².

Sur un plan financier, les politiques sociales sont confrontées conjoncturellement à la crise économique de la fin des années 2000 mais aussi et surtout, structurellement, au poids et à la vitesse de progression des dépenses. Alors que les marges de manœuvre sont réduites en raison du niveau des dépenses et parfois de la dette sociales, le vieillissement de la population et le progrès technologique médical font fortement croître le coût global de la couverture des risques vieillesse, maladie et dépendance. Sur un plan plus large, des besoins mal couverts (accueil de la petite enfance, handicap) et des demandes nouvelles (conciliation vie familiale/vie professionnelle, sécurisation des parcours professionnels, demande de qualification et de requalification) font l'objet de nouvelles attentions et promesses ¹³.

Plus au fond, la question est de savoir comment délimiter le périmètre de l'État-providence dans des sociétés post-industrielles vieillissantes. Alors que l'avènement de l'économie post-industrielle a remis en cause les compromis qui ont porté la croissance des États-providence, les grandes évolutions récentes (entrée des femmes sur le marché du travail, vieillissement de la population, transformations des inégalités, révolution numérique) appelleraient de nouvelles interventions sociales. Est-il aujourd'hui possible de trouver les nouveaux compromis, les instruments et les visées qui permettraient de redéfinir les missions de l'État providence au XXI^e siècle ? C'est toute l'ambition des réflexions et propositions en termes d'investissement social. Celles-ci sont vaillamment promues, en France, par le chercheur Bruno Palier ¹⁴.

L'idée a quitté la littérature académique pour entrer sur le terrain des propositions d'orientation pour des réformes. Elle procède d'un constat martelé : les systèmes de protection sociale, en particulier en Europe, avec leurs différences, se sont constitués non pas pour prévenir les problèmes sociaux, mais plutôt pour compenser les charges liées à leurs consé-

(12) Dans le cas français, v. not. P. Gauchon, *Le modèle français depuis 1945*, PUF, 2002 ; A. Lefevre, Dominique Méda, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Seuil, 2006 ; J. Damon, *Liberté, égalité, fraternité. Performances et défaillances du modèle social français*, in A. Noël (dir.), *Miser sur l'égalité*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2014, p. 209-222. Pour le cas européen, plus large, v. A. Giddens, P. Diamond, R. Liddle (dir.), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, 2006.

(13) Pour un aperçu de ces défis, v. J. Damon, B. Ferras, *La sécurité sociale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2015.

(14) V. l'ensemble de son œuvre depuis B. Palier, *Réformer la Sécurité sociale. Les interventions gouvernementales en matière de protection sociale depuis 1945. La France en perspective comparative*, Thèse de Sciences Politiques, IEP de Paris, 1999.

Droit de la protection sociale

quences ¹⁵. C'est donc une réforme en profondeur qu'encouragent les partisans de ce mouvement vers un État-providence centré sur le capital humain, la jeunesse et l'enfance. Il y a là non pas une révision paramétrique gestionnaire établissant de nouvelles économies, mais une volonté de réaménager et réorganiser l'État-providence de façon à le faire sortir de la crise « par le haut » ¹⁶.

Illustration institutionnelle : le 20 février 2013, la Commission européenne a adopté une communication sur « les investissements sociaux en faveur de la croissance et de la cohésion » ¹⁷. Avec ce texte, la Commission invite les États membres à donner la priorité aux « investissements sociaux » et à moderniser leurs systèmes de protection sociale. L'Union européenne se propose, de la sorte, un cadre d'interventions et, surtout, de révisions pour les politiques sociales des 27 États membres. Concrètement, la Commission recommande notamment d'investir plus vigoureusement dans les services pour la petite enfance ¹⁸ ou dans une prise en charge globale des sans-abri. Elle propose que ses propres outils financiers contribuent davantage à ce « paquet » de résolutions et d'invitations sur l'investissement social ¹⁹.

Le sujet et l'idée de l'investissement social s'implantent ainsi de plus en plus nettement sur l'agenda européen. Une définition a même été adoptée en ce qui concerne les « investissements sociaux ». Ceux-ci, peut-on lire ²⁰, « consistent à investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société. Les domaines prioritaires sont l'éducation, des services de garde d'enfants de qualité, les soins de santé, la formation, l'aide à la recherche d'emploi et la réinsertion ».

L'idée de l'investissement social, qui n'est pas forcément une idée si neuve en Europe, se veut réponse globale et cohérente aux défis de la société post-industrielle, défis tant démographiques qu'économiques et sociaux. Les animateurs du mouvement en faveur de l'investissement social appellent à considérer la protection sociale comme une condition de possibilité et non un obstacle à une croissance économique soutenue ²¹.

Malgré sa cohérence théorique et les débuts de mise en œuvre qu'elle a reçue, notamment au plan européen, la stratégie d'investissement social est, selon ses partisans, aujourd'hui remise en cause, car prise entre les fortes demandes de repli protectionniste ou nationaliste

(15) En particulier dans le cas des systèmes dits bismarckiens, v. B. Palier (dir.), *A Long Goodbye to Bismarck ? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

(16) Voir les remarques finales du chapitre « Le développement des systèmes de sécurité sociale », p. 89 s., in J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 18^e éd., 2015.

(17) Communication de la Commission, COM/2013/83. Et pour des suites et propositions, dans le contexte français, voir Marine Boisson-Cohen, Bruno Palier, « Un contrat social pour l'Europe : priorités et pistes d'action », Note d'analyse de *France Stratégie*, n° 19, décembre 2014.

(18) V. sa recommandation C(2013) 778 final, datée également du 20 février 2013, sur « l'investissement dans les enfants ».

(19) V., dans la suite de ce « paquet », la partie « Investing in human capital and responding to long-term societal challenge » dans le rapport *Employment and Social Developments in Europe 2014*, Bruxelles, Commission Européenne, décembre 2014. V. également la « plateforme européenne pour l'investissement dans l'enfance » : http://europa.eu/epic/countries/france/index_en.htm

(20) V. la page « investissement social » sur le site de la Commission. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr>

(21) Il y a, chez les promoteurs de l'investissement social, une réponse très claire, avec tentative de démonstration systématique, à une vieille question. V. par ex. J. Damon, *Le modèle social : richesse ou frein économique ?*, Problèmes économiques (n° spéc.), 2012. 107.

Droit de la protection sociale

en matière de protection sociale et les exigences de cures d'austérité pour assainir les finances publiques ²². Reste que la Commission procède maintenant à des revues (des expertises comparatives) des politiques d'investissement social dans les différents États-membres ²³. Ce qui permet d'évaluer la profondeur et les directions du mouvement d'implantation de cette idée et des instruments qui peuvent l'incarner.

DANS LES PAYS PAUVRES : L'INVESTISSEMENT SOCIAL COMME SOCLE

Dans les pays en développement, le sujet de l'investissement social passe, aujourd'hui, par les analyses et propositions visant un « socle de protection sociale » - une initiative très officielle des agences onusiennes - qui a fait l'objet d'une recommandation de l'OIT en 2012 ²⁴. On lit explicitement, dans les considérants de cette recommandation, que « la sécurité sociale est un investissement dans les hommes et les femmes leur donnant la capacité de s'adapter aux changements de l'économie et du marché du travail ».

L'idée de ce socle est avancée dans un contexte d'évolutions contrastées pour la protection sociale. Tout d'abord, il faut rappeler que, selon l'OIT, 75 à 80 % des êtres humains n'ont pas accès à une protection sociale « digne de ce nom » ²⁵. Il faut ensuite observer une involution dans les pays riches (où la protection sociale est souvent attaquée dans son principe et son contenu) et une évolution dans les pays pauvres (où les systèmes naissants se renforcent).

Dans un contexte de crise, l'ambition, pour l'OIT comme pour la Commission européenne, est de faire ou refaire de la protection sociale un atout compétitif. Un socle de protection sociale doit se concevoir comme un instrument, adapté aux spécificités, besoins et systèmes nationaux, de prospérité et non comme un fardeau à porter. Plutôt que de l'incarner de manière restrictive (un plancher minimal) ou extensive (avec un panier irréaliste de services), on peut repérer d'abord d'immenses différences (entre les niveaux de protection sociale des pays riches et des pays pauvres) et d'étranges ressemblances (par exemple entre les allocations familiales et les mécanismes de transferts monétaires conditionnels) ²⁶. Dans

(22) D'où, selon les défenseurs de la logique d'investissement social, la nécessité d'aller encore plus vite en ce sens. V. A. Hick, S. Nilsson, Vers un nouveau programme d'action sociale européen et un pacte d'investissement social européen, *Rev. fr. aff. soc.*, 2012. 176 ; B. Palier, Passer de l'austérité à l'investissement social, c'est à l'Europe de montrer la voie, *Revue de l'OFCE*, n° 134, 2014. 229. Dans ce dernier article, l'auteur estime que les politiques d'austérité « mènent à la destruction de la cohésion sociale des pays du Sud et de l'Est de l'Europe et ruinent un peu plus encore le peu de solidarité existant entre les peuples européens. L'Europe doit demain montrer la voie des politiques à mener pour l'avenir et soutenir les pays dans les efforts pour investir dans le social ».

(23) V. D. Bouget, H. Frazer, E. Marlier, S. Sabato et B. Vanhercke, *Social Investment in Europe. A study of national policies*, Bruxelles, Commission Européenne, DG « Emploi, Affaires Sociales et Inclusion », 2015.

(24) Recommandation n° 202 concernant les socles nationaux de protection sociale, adoptée le 14 juin 2012. Au sujet de l'élaboration et des enjeux de cette recommandation, v. M. Hirsch, *Sécu : objectif monde. Le défi universel de la protection sociale*, Stock, 2011. Plus globalement, sur les différentes politiques et initiatives au nom de l'investissement social dans le monde, v. C. Collombet, J.-L. Derousen, *Les politiques d'investissement social dans le monde*, Rapport au Forum mondial de la Sécurité sociale, AISS, nov. 2013.

(25) V. J. Damon, *La protection sociale dans le monde : état des lieux et évolutions*, RDSS 2014. 878.

(26) Sur ces « TMC », v. J. Damon, *Les transferts monétaires conditionnels : une innovation du Sud transposable en France ?*, RDSS 2010. 1151.

Droit de la protection sociale

les deux contextes, le principe d'un socle repose sur l'idée selon laquelle les investissements dans le social (d'abord dans la prévention sanitaire et l'assurance maladie) sont rentables. Ces dépenses sauvent des vies mais surtout, et plus globalement, elles améliorent le capital humain. L'investissement social n'est donc pas seulement une révision des priorités des pays riches, mais aussi une volonté de développer une protection sociale, partout, comportant des garanties élémentaires en termes d'accès à des soins, d'accès à de la formation de base et de sécurité élémentaire des revenus. La protection sociale comme investissement et comme socle n'est pas un frein à l'économie. Elle tend à être reconnue comme un stabilisateur et comme un vecteur pour accélérer le développement ²⁷.

QUEL INTÉRÊT TROUVER DANS UNE CONCEPTION DITE D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

Raisonné en termes d'investissement a, d'un point de vue logique et stratégique, plus que de raisonnement économique ²⁸, un premier intérêt. Ériger l'idée de l'investissement social, c'est contrer une critique, très vivace dans les pays riches, selon laquelle les dépenses sociales seraient d'abord, et donc essentiellement, une charge et un coût. Surtout, approcher les politiques sociales de cette manière, c'est s'autoriser plusieurs types de gains. Tout d'abord, pour les enfants défavorisés, mettre l'accent sur une intervention le plus tôt possible, par exemple, avec une politique volontariste d'accueil de la petite enfance, c'est viser la réalisation, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, d'un objectif d'égalité des chances. Ensuite, passer par ce développement de modes d'accueil de qualité pour tous, c'est permettre aux familles de réaliser à la fois leurs souhaits d'investissement professionnel et leurs désirs d'enfant(s). De surcroît, l'investissement dans la petite enfance et dans la jeunesse est favorable à l'égalité entre les hommes et les femmes car il permet l'émancipation et l'autonomie des femmes. Ces dernières - autre effet positif attendu d'un tournant souhaité vers l'investissement social - trouveraient plus d'offres d'emploi dans une économie favorisant les services à la personne (aux petits enfants en particulier) ²⁹.

Très prosaïquement, le recours à l'idée et au vocable d'investissement social permet de se positionner nettement dans les débats sur les « charges sociales ». À l'évocation des charges, il est de bon ton de rétorquer qu'il ne s'agit pas de charges, mais de cotisations. De fait, il s'agit bien, en comptabilité, de charges. Mais parler d'investissement social c'est rappeler qu'aux charges, en comptabilité, sont toujours rapportés des produits.

Dans une certaine mesure, l'idée d'investissement social consiste à renverser la liaison typique de la protection sociale : Produits Charges (des ressources tirées de prélèvements obligatoires affectés à des dépenses sociales) par une autre optique : Charges Produits (des dépenses sociales dont on peut mesurer l'impact économique).

En réalité, le principe d'investissement social peut se saisir comme une liaison en trois

(27) C'est explicitement ce que l'on trouve encore dans les considérants de la recommandation n° 202 de l'OIT qui ne parle d'ailleurs pas de protection sociale, mais de sécurité sociale : « les systèmes de sécurité sociale agissent en tant qu'amortisseurs sociaux et économiques automatiques » ; « ils contribuent à stimuler la demande globale en période de crise et au-delà ainsi qu'à favoriser la transition vers une économie plus durable ».

(28) Les dépenses sociales étant essentiellement des prestations, elles ne relèvent pas, en toute rigueur économique, de la catégorie des dépenses d'investissement.

(29) V. par ex. D. Méda, H. Périvier, *Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*, Le Seuil, 2007.

Droit de la protection sociale

temps : Produits → Charges → Produits (Prélèvements → Dépenses → Effets). Pour le traduire en matière de politique de la petite enfance, ceci signifie : Cotisation et impôts finançant la politique familiale → Des crèches et des prestations pour l'accueil des enfants → Moins d'inégalités et une population mieux formée et plus active.

Il y a tout, dans ces liaisons, de la formule magique. Et celle-ci pose la question non pas de la légitimité mais de la simple utilité des autres dépenses de politique familiale. Car le gros sujet amené par la politique de la petite enfance est de bien savoir la place qu'elle doit prendre dans la politique familiale (résiduelle comme dans les années 1970, en progression constante comme aujourd'hui, intégrale un jour ?) ³⁰.

Au-delà de ce positionnement qui pourra paraître trop simplement comptable, se placer du côté de l'investissement social, c'est, toujours selon les défenseurs de cette logique, substituer à une conception traditionnelle et statique des politiques sociales, visant à réparer les situations les plus difficiles ou bien à remplacer les revenus perdus, une perspective dynamique prenant en compte les trajectoires des individus, leurs aléas dans l'économie de la connaissance, et l'émergence de nouvelles inégalités entre les sexes, les générations et les groupes sociaux. Cette approche souligne que les politiques sociales ne peuvent plus se contenter d'être des dispositifs d'indemnisation. Bref, il s'agit de passer d'un État providence essentiellement « infirmier », à un État providence « investisseur ». Le mot clé n'est plus forcément la garantie, mais bien l'autonomie.

Tableau de synthèse sur la logique d'investissement social

État-providence « investisseur » Soutien et préparation	État-providence « infirmier » Réparation et indemnisation
Intervention en amont, a priori	Intervention en aval, a posteriori
Armer, former pour éviter le risque	Attendre le fait générateur pour intervenir
Préparation – Etat préventif	Réparation – État curatif
Dépenses actives	Dépenses passives
Les jeunes, les femmes et les enfants	Les hommes, les vieux
Une vocation « trampoline »	Filet de sécurité et garantie du revenu
Pré-distribution - Autonomie	Re-distribution - Garantie
Flexisécurité	Sécurité figée
Augmentation de dépenses ciblées	Réductions de cotisations et d'impôts
Emplois publics de qualité	Emplois publics précarisés

Source : adaptation des travaux de Bruno Palier

Note : si l'on doit conserver une phrase de synthèse plutôt qu'un tableau, il s'ensuit une forme de slogan, dont la paternité est à attribuer à Bruno Palier : « prévenir, anticiper, préparer, pour avoir moins à réparer ».

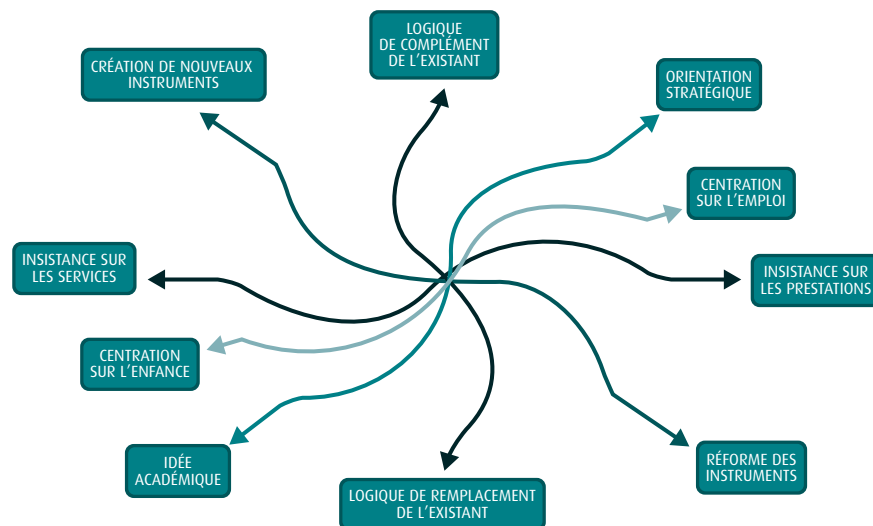
(30) V. J. Damon, Politiques familiales et allocations familiales : traits et évolutions, RDSS 2013. 987.

Droit de la protection sociale

Il importe fondamentalement de savoir si cette orientation vient remplacer l'État-providence classique, ou bien le compléter, tout en le transformant. Aux trois fonctions traditionnelles des pouvoirs publics face aux risques sociaux, que sont la prévention, la compensation et la réparation, l'État-providence classique se concentre pour l'essentiel sur la deuxième. L'État social « actif » (qui fait tout pour placer les individus en emploi) insiste sur la dernière. L'État d'investissement social couvre les trois dimensions, en insistant sur la première ³¹. Paramétrage différent des champs de la protection sociale, la logique d'investissement social appelle tout de même des modifications en profondeur. Ses partisans plaident, en général, vivement en faveur du développement des services et équipements collectifs, plutôt que des prestations monétaires de réparation et de compensation.

UNE « ÉTOILE » DE L'INVESTISSEMENT SOCIAL

Evidemment, il y a bien des différences entre les diverses incarnations (propositions ou programmes) de l'investissement social. On propose une « étoile de l'investissement social » rassemblant, à travers ses différentes branches, des couples d'oppositions entre plusieurs formes et ambitions que peut prendre cette dynamique ³².



(31) C'est tout le contenu de la thèse soutenue par J. Delors et M. Dollé, Investir dans le social, Odile Jacob, 2009 ; Quel investissement dans le social ?, Dr. soc. 2009. 757.

(32) Pour une autre étoile, celle des « partenariats », v. J. Damon, Partenariat et politiques sociales, RDSS 2009. 149.

Droit de la protection sociale

Le principe de ce graphique est d'être utile, chacun pouvant situer ce qu'il fait ou ce qu'il souhaite faire. Avec une gradation assise sur des valeurs et des pondérations, il serait même possible de faire un « radar » plus rigoureux, en termes de représentation graphique. Mais, à ce stade d'information et de volonté de synthèse, l'étoile est ce qui est le plus clair.

Dans les pays en développement, l'insistance est mise, pour l'investissement social, sur les prestations monétaires (en particulier à travers les mécanismes des Transferts Monétaires Conditionnels). Dans les pays riches, c'est surtout sur les services qu'insistent les promoteurs de cette logique. Dans les pays en développement, l'investissement social vise explicitement à compléter, quand ce n'est pas créer, les édifices de protection sociale en place. Dans les pays développés, affirmer la logique d'investissement social ne veut pas dire nécessairement compléter le système, mais plutôt le réorienter.

Tout, cependant, n'est pas investissement social, et il convient de ne pas faire glisser, sous une rhétorique positive, l'ensemble des dépenses sociales. Il ne s'agirait pas, en France, avec le terme d'investissement, de légitimer le renforcement d'un endettement aujourd'hui extrêmement problématique, sous couvert d'une efficacité économique redécouverte. Au fond, raisonner et gérer à partir de l'idée d'investissement social ne doit pas conduire à habiller la protection sociale de nouveaux mots, mais à faire des choix. En décidant de ce qui est économiquement et socialement rentable. S'il faut donc décider de ce qui est ou non investissement social, ou s'il faut pondérer des prestations en fonction de leur rentabilité, la question se pose des abandons et deuils à faire pour des prestations et services ne correspondant pas ou pas assez à cette logique ³³. Ce redoutable dilemme politique se nourrit de la grande difficulté à vraiment mesurer les performances en termes d'investissement social. L'exercice, toujours difficile, est rendu possible par les progrès des méthodes évaluatives.

LE SOCIAL RENTABLE : AFFIRMATION UTILE, DÉMONSTRATION DIFFICILE

Il existe toute une littérature de démonstration de la rentabilité (en termes de coûts postérieurs évités comme de contributions directes à la croissance) d'interventions sociales précoces. De multiples études montrent ainsi qu'investir dans l'enfance, dans la petite enfance au premier chef, permet de limiter des coûts postérieurs ³⁴.

Une illustration très frappante (et très connue) des logiques d'investissement social se trouve dans la célèbre « courbe de Heckman ». Du nom du Prix Nobel d'économie James Heckman, elle met en relation l'âge du destinataire d'une politique, avec son rendement. L'image est claire : plus l'intervention est précoce, plus l'efficacité est élevée. Le bénéfice des interventions précoces (accueil de la petite enfance) est, en outre, majoré pour les moins favorisés.

(33) J.-J. Dupeyroux, M. Borgetto et R. Lafore, *Droit de la sécurité sociale (op. cit.)*, p. 93, notent ce risque d'une réorientation vers une « stratégie d'investissement social » qui pourrait être « mise à profit pour bannir tout ce qui pourrait se révéler non ou insuffisamment 'productif' ». Ils relèvent également que dans l'attente de la mise en œuvre d'une telle stratégie se pose tout de même le problème de ce qu'il convient de faire dès aujourd'hui. Enfin, le thème du financement d'opérations dont la rentabilité se mesure sur des générations mériterait, selon-eux, quelques éclaircissements.

(34) C'est ce que l'on retrouve comme conclusion des démonstrations d'auteurs aussi différents que le sociologue social démocrate G. Esping-Andersen et l'économiste libéral J. Heckman. De ce dernier auteur, v. J. J. Heckman, G. Conti, *The Economics of Child Well-Being, NBER Working Paper*, n° 18466, 2012.

Droit de la protection sociale

La courbe de Heckman montre que le rendement des investissements dans l'éducation est fortement décroissant. Si l'investissement dans le primaire est à rentabilité plus élevée que l'investissement dans le secondaire ou le supérieur, cela conduit à une priorité souhaitée dans les dépenses consacrées à la petite enfance, et à une étude fouillée des programmes les plus efficaces en ce qui concerne, d'une part, l'éducation des enfants, et, d'autre part, la formation professionnelle des adultes. Heckman estime même qu'il faut passer d'une logique de redistribution à une logique de *pré*distribution, en concentrant l'ensemble des dépenses sociales sur les premiers âges. Dans les termes de Heckman, les politiques « pré-distributives » sont plus justes et plus efficaces économiquement ³⁵. Reste que la position libérale de Heckman (réserver les dépenses à la petite enfance) est peu audible. Elle consisterait, en effet, en une sorte de « one shot » (des dépenses pour la petite enfance, et rien ou bien moins ensuite). D'autres travaux insistent donc sur une logique continue d'investissement social, tout au long de la vie. Avec certes une rentabilité dégradée à mesure de la progression en âge, mais toujours avec des possibilités de se caler sur des principes d'investissement et de prévention plutôt que de dépenses sèches et de réparation, même aux grands âges ³⁶.

L'investissement est, par définition, un placement de capitaux destinés à fructifier une fois injectés dans un projet défini. Cette notion paraît difficilement détachable de celle de retour sur investissement, qui en est le résultat concret et mesurable après un temps donné. Ainsi, la notion d'« investissement social » est problématique dans le sens où, s'il y a bel et bien un placement mesurable (parce que monétaire) au départ du projet, le retour sur investissement est quant à lui bien plus difficilement estimable qu'une transaction purement financière (où le retour sur investissement prend la forme de retours monétaires précis et explicables économiquement). En un mot, dans un investissement classique, il est assez simple de tenter de mesurer le retour sur investissement (ROI, en anglais). Avec un investissement social, il est très compliqué de mesurer rigoureusement le retour sur investissement social (SROI, en anglais, pour *Social Return on Investment*) ³⁷.

Réaliser une mesure précise du retour sur investissement social nécessite des conditions difficiles à obtenir. En effet, cette mesure ne peut s'effectuer que dans des cas bien particuliers, et en comparaison avec l'hypothèse de non investissement : que se serait-il passé si la dépense sociale n'avait pas été effectuée ? ³⁸

À l'échelle de l'individu, il est démontrable qu'une aide sociale permet un retour sur capitaux pour l'investisseur public. Les travaux de Gosta Esping-Andersen montrent qu'il est pos-

(35) Pour une courte introduction et une vive discussion, v. l'ouvrage de J. Heckman, *Giving Kids a Fair Change*, Cambridge, MIT Press, 2013. L'économiste y développe sa position, et dix auteurs critiques (dont Charles Murray) font part de leurs réserves ou compléments. Sur la « pré-distribution », v. R. Wylie (dir.), *Education, Pre-distribution and Social Justice*, Londres, Policy Network, 2014.

(36) V. la courbe proposée dans le rapport de B. Palier au CESE, 2014, d'après J. Kvist, *The post-crisis European social model : developing or dismantling social investment ?*, Journal of international and Comparative Social Policy, vol. 29, 2013. 91.

(37) À ce sujet aussi technique qu'important, voir les travaux du « SROI Network », www.thesroinetwork.org

(38) Le sujet est ici celui de l'évaluation des politiques publiques, avec des méthodes toujours plus rigoureuses et un intérêt plus marqué pour les politiques sociales. Sur les dispositifs contrefactuels (en l'absence de la mesure que ce serait-il passé ?), l'identification d'un effet causal, les expériences « naturelles », les expériences « contrôlées », les expérimentations aléatoires, v. les travaux de E. Duflo sur la pauvreté, par exemple, *Lutter contre la pauvreté*. T. 1, *Le développement humain*, Le Seuil, 2010, et *Lutter contre la pauvreté*. T. 2, *La politique de l'autonomie*, Le Seuil, 2010. Et pour une approche plus large, visant précisément à évaluer rigoureusement les dépenses, selon les objectifs poursuivis, v. M. Ferracci, É. Wasmer, *État moderne, État efficace*. Évaluer les dépenses publiques pour sauvegarder le modèle français, Odile Jacob, 2011.

Droit de la protection sociale

sible de quantifier, pour un individu, l'impact d'un investissement social sur le long terme. Analysant les flux financiers résultant d'une aide à la maternité et à l'ouverture de crèches, Esping-Andersen soutient que cet investissement est rentable pour l'État sur le long terme, ces apports permettant à la mère de se réinsérer rapidement dans la vie économique après sa maternité, générant ainsi par la suite des revenus imposables. Ceci permet aux pouvoirs publics de rentabiliser leur investissement, et même de faire un bénéfice net.

On peut tenter, en une équation très simple, reprenant les principes des travaux de Esping-Andersen, une évaluation de l'investissement social dans la petite enfance.

a = Coût pour les pouvoirs publics (dépenses petite enfance, hors rémunération du congé parental)

b = Gains pour la mère

b1 = Salaires pleins

b2 = Gains liés à absence d'interruption sur le temps d'une vie

c = Gains pour les pouvoirs publics, Recette supplémentaires résultant de prélèvements sur (b1) et (b2)

Retour sur investissement initial : (c) - (a)

Les travaux à la Esping-Andersen soulignent que le résultat (c) - (a) est très positif. Mais il y a une dimension presque magique à l'exercice de démonstration. En fait, l'évaluation chiffrée d'un investissement social résulte toujours d'un arbitrage politique. Le champ d'action délimité, la population ciblée, les facteurs externes considérés, relèvent, en partie, des préférences de l'analyste et sont donc modifiables, plus ou moins aisément, selon le message politique que l'on souhaite véhiculer (concrètement, faut-il réaliser l'investissement ou non ?). C'est pourquoi la notion d'investissement social reste d'abord un outil de stratégie politique voire un élément de rhétorique stratégique.

La notion a ses initiateurs et ses laudateurs. Elle a ses contempteurs qui, les uns, y voient du néolibéralisme (instillant de l'évaluation tous azimut), et, les autres, du néosocialisme (légitimant de la dépense et de l'endettement). Avant d'être scientifique et purement économique, l'investissement social est éminemment politique. Comme toute la protection sociale d'ailleurs.