

L'INVESTISSEMENT SOCIAL : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?

Cyprien AVENEL

Marine BOISSON-COHEN

Sandrine DAUPHIN

Nicolas DUVOUX

Christophe FOUREL

Manon JULLIEN

Bruno PALIER



L'INVESTISSEMENT SOCIAL : QUELLE STRATÉGIE POUR LA FRANCE ?

Cyprien AVENEL

Marine BOISSON-COHEN

Sandrine DAUPHIN

Nicolas DUVOUX

Christophe FOUREL

Manon JULLIEN

Bruno PALIER

La documentation Française

« En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, novembre 2017

ISBN : 978-2-11-145600-6

Remerciements ➔ p. 5

Préambule ➔ p. 6

Introduction ➔ p. 7

CHAPITRE 1 ➔ p. 19

**Principes et enjeux de l'investissement social :
un éclairage international**

CHAPITRE 2 ➔ p. 33

**Investir dans la petite enfance : pour le développement
des capacités et contre la reproduction des inégalités**

CHAPITRE 3 ➔ p. 43

**Investir pour l'articulation vie familiale
et vie professionnelle et pour l'égalité femmes/hommes**

CHAPITRE 4 ➔ p. 55

**Investir dans la jeunesse : doter les jeunes des moyens
nécessaires pour favoriser leur autonomie**

CHAPITRE 5 ➔ p. 73

**L'investissement social pour lutter autrement
contre la pauvreté**

CHAPITRE 6 ➔ p. 85

**Entretenir, renouveler et protéger le capital humain
tout au long de la vie : les enjeux de la formation**

CHAPITRE 7 ➔ p. 99

L'investissement social en débat

ANNEXES

Membres du comité de pilotage ➔ p. 139

Séances et intervenants ➔ p. 143

REMERCIEMENTS

La publication de cet ouvrage a bénéficié du soutien financier de :

- ~ l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'État au titre du Programme d'investissements d'avenir dans le cadre du Labex LIEPP-Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02);
- ~ la Caisse nationale des Allocations familiales;
- ~ la Direction générale de la cohésion sociale;
- ~ France Stratégie.

Cet ouvrage est issu d'une série de séminaires qui ont bénéficié du soutien organisationnel de :

- ~ Apprentis d'Auteuil;
- ~ la Caisse nationale des Allocations familiales;
- ~ la Caisse des allocations familiales du Nord;
- ~ le Centre social du faubourg de Béthune;
- ~ le Centre communal d'action sociale de la Ville de Grenoble;
- ~ la Direction générale de la cohésion sociale;
- ~ France Stratégie;
- ~ Sciences Po-le LIEPP.

Nous tenons à remercier pour leur précieuse contribution :

Catherine Collombet, sous-directrice des relations internationales à la Cnaf et chargée de mission à France Stratégie ; Lois Giraud, étudiant à Sciences Po/Paris *School of International Affairs* en *International economic policy*, stagiaire au sein du département Société et politiques sociales de France Stratégie; Arthur Heim, chef de projet Investissement social à la Cnaf et à France Stratégie; Bénédicte Jacquey-Vazquez, directrice déléguée, conseillère auprès de la Direction générale des Apprentis d'Auteuil; Pascal Noblet, chargé de mission à la Mission de l'analyse stratégique, des synthèses et de la prospective de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS); Monique Perrot-Lanaud, secrétaire de rédaction.

L'ensemble des contributions, présentations, synthèses détaillées de ces séminaires se trouve sur le site : investissementssocial.org

Ces documents sont également en partie accessibles sur le site de France Stratégie (<http://www.strategie.gouv.fr>)

PRÉAMBULE

Cet ouvrage rassemble les principaux éléments présentés et discutés au cours du cycle de séminaires « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? », organisé entre janvier 2016 et janvier 2017 par les Apprentis d'Auteuil, la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), France Stratégie et le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po Paris. Deux principaux objectifs ont guidé ces séminaires. Le premier était de clarifier le concept d'« investissement social » pour mieux saisir son contenu et son utilité pour l'action. Le second, de préciser les défis opérationnels de l'investissement social pour ce qui concerne la France.

Ces dimensions ont été explorées au cours de sept séances :

- ~ une séance de lancement a dressé une comparaison entre pays et traité les enjeux généraux de définition et d'évaluation;
- ~ cinq séances thématiques ont traité des politiques publiques en matière de : conditions d'accueil du jeune enfant; articulation entre vie familiale et vie professionnelle et égalité femmes/hommes; politiques de la jeunesse; nouvelles formes de lutte contre la pauvreté; formation tout au long de la vie et accompagnement global vers et dans l'emploi;
- ~ une séance conclusive a permis à un large panel d'acteurs du champ social de se positionner par rapport à la stratégie d'investissement social.

L'organisation de l'ouvrage reprend le contenu de ces sept séances. L'introduction présente les principaux enseignements transversaux du séminaire. L'ensemble des contributions, présentations, synthèses détaillées de ces séminaires se trouve sur le site : <http://www.investissementsocial.org>¹.

1. Ces documents sont également en partie accessibles sur le site de France Stratégie <http://www.strategie.gouv.fr>

INTRODUCTION

VERS UN ÉTAT D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

L'investissement social est une approche qui, face à l'évolution des besoins sociaux, vise à donner à l'intervention sociale et à la protection sociale une nouvelle orientation, complémentaire du système actuel et destinée à mieux équiper et accompagner les individus dans leurs parcours de vie. Elle souligne la nécessité d'intervenir le plus possible en amont des situations, en particulier dès la petite enfance, afin d'anticiper et de prévenir les risques sociaux.

Les transformations de notre société ont bousculé profondément les fonctionnements traditionnels de l'État social et révélé certaines de ses limites, entraînant une triple crise : de financement, d'efficacité et de légitimité. Dans un contexte où les ressources financières sont contraintes, la couverture des anciens risques sociaux (chômage, santé, retraites) apparaît de plus en plus problématique, alors que les nouveaux risques ne sont encore que partiellement couverts : pauvreté des enfants et des familles monoparentales, difficultés d'insertion professionnelle des jeunes et des moins qualifiés, difficultés à articuler vie familiale et vie professionnelle, perte d'autonomie.

L'investissement social tente donc d'apporter une nouvelle réponse aux défis sociaux du moment. Il a en particulier pour ambition de compléter l'approche corrective et réparatrice des politiques sociales traditionnelles (compenser les difficultés lorsqu'elles adviennent) par une approche plus préventive et «capacitante» (prévenir, anticiper et préparer pour avoir moins à réparer). Dans la lignée d'une perspective normative inspirée d'Amartya Sen, la stratégie d'investissement social vise l'augmentation des capacités individuelles et des démarches d'*empowerment* ou de

participation¹. 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 social, économique et financier.

L'investissement social redessine ainsi les contours d'une protection sociale qui place désormais en son centre le développement des capacités et des compétences. Le cycle de séminaires s'est notamment attaché à examiner les conditions d'accueil du jeune enfant, l'éducation, la formation, le soutien aux jeunes, le souci de l'égalité entre les femmes et les hommes ou encore l'accompagnement global vers et dans l'emploi, qui participent d'un nouvel ensemble cohérent de politiques.

Investir dans la petite enfance

L'investissement social repose en premier lieu sur la volonté de lutter contre les inégalités lorsqu'elles se créent et avant qu'elles ne se creusent, c'est-à-dire dès la petite enfance. James Heckman², prix Nobel d'économie, a montré que le retour sur investissement des dépenses engagées dans l'éducation est d'autant plus élevé que l'enfant est jeune. Ce retour sur investissement bénéficie aussi bien au plan individuel (salaires plus élevés) qu'au plan collectif, notamment en raison des économies publiques réalisées du fait d'une diminution du chômage ainsi que de la délinquance. Les travaux du sociologue Gøsta Esping-Andersen confirment que l'investissement dans la petite enfance offre un retour sur investissement proportionnellement plus élevé que l'investissement dans l'éducation supérieure³.

1. Avec la notion d'approche capacitaire, il s'agit de rendre compte du concept de *capabilities* défini par Amartya Sen, qui montre combien la liberté des personnes repose sur leur capacité à définir leurs propres projets de vie et à pouvoir les réaliser. Il combine ainsi la liberté individuelle et l'accompagnement collectif qui rend celle-ci possible, et insiste sur l'accès aux biens de base – l'éducation, la santé, etc. – comme condition indispensable de la liberté et de l'égalité. Voir Sen Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2009 ; Morel Nathalie et Palme Joakim, «Fonder l'investissement social d'un point de vue normatif : l'apport de l'approche par les capacités d'Amartya Sen», in *Informations sociales*, «Investissement social : repenser la protection sociale ?», n° 192, novembre-décembre 2015, p. 102-111.

2. Heckman J. James, *Giving Kids a Fair Chance (A Strategy That Works)*, Boston Review, The MIT Press, 2013.

3. Esping-Andersen Gøsta et Palier Bruno, *Trois leçons sur l'État-providence*, Le Seuil, coll. «La République des idées», Paris, 2008.

Un corpus de données convergentes permet d'affirmer qu'une intervention de qualité au cours de la petite enfance⁴ améliore les perspectives d'intégration sociale et économique de ses bénéficiaires, en particulier quand il s'agit d'enfants issus de milieux défavorisés. Les structures collectives d'accueil du jeune enfant constituent un élément majeur d'un écosystème favorable au développement du capital humain, le fait d'entretenir des interactions de qualité avec des tiers dans la prime enfance ayant globalement un impact favorable sur le devenir de l'enfant. La petite enfance est une période cruciale pour les apprentissages et la capacité de créer des liens avec les autres, ce qui justifie un investissement public ambitieux.

En France, un enfant de moins de 3 ans sur deux bénéficie d'un accueil en dehors de sa famille, principalement auprès d'un.e assistant.e maternel.le. La question des inégalités d'accès aux modes d'accueil, qu'elles soient territoriales ou sociales, demeure prégnante. En outre, les institutions d'accueil sont considérées comme des établissements à visée principalement sanitaire et, dans une moindre mesure seulement, éducative.

Investir dans l'enfance serait donc susceptible, dans certaines conditions de qualité des structures d'accueil (ce qui peut impliquer de revoir la formation des professionnel.le.s.), de procurer un rendement certes économique (potentiel de croissance) et financier (soutenabilité des finances publiques), mais également social par la mise en œuvre d'une plus grande égalité des chances.

Une nouvelle modalité d'intervention sociale, «capacitante»

La stratégie d'investissement social met l'accent sur la prise en charge universelle et de qualité dès la petite enfance pour favoriser les capacités des personnes quel que soit leur milieu d'origine et vise l'accès durable et continu au marché du travail, en particulier pour les femmes. Ces objectifs permettent de lutter contre la pauvreté à court, moyen et long termes. Cet investissement doit se maintenir à tous les âges de la vie, en faisant de

4. Comme le souligne Denis Fougère, les programmes d'éducation préscolaire sont divers et variables selon les pays et les époques. Le terme «éducation» doit ainsi être compris au sens large : épanouissement, développement des apprentissages et des capacités socio-émotionnelles (se socialiser, développer la confiance en soi, la curiosité, l'autonomie, etc.), l'objectif étant que l'enfant soit prêt à apprendre lorsqu'il ou elle entre à l'école primaire (intervention lors du séminaire «Investir dans l'enfance», 31 mai 2016, Lille).

la protection sociale un ensemble d'interventions et d'institutions destiné à étayer les parcours de vie par des soutiens adaptés : égalité réelle par l'école; soutien aux jeunes adultes; accompagnement global vers l'emploi; formation tout au long de la vie; articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale, etc.

Le résultat global en matière d'insertion professionnelle et de mobilité sociale dépend de la mise en cohérence des interventions dans ces différents domaines. La stratégie d'investissement social est efficace à condition que la protection sociale soit combinée à la promotion sociale. Elle peut être envisagée comme un complément (voire dans certains champs un renouvellement) des logiques de protection sociale classique. Cette stratégie repose sur une action ajustée à chaque personne dans le cadre d'une offre de services universels à la population (une stratégie parfois qualifiée d'universalisme proportionné).

Favoriser l'emploi, en particulier pour les femmes, par une politique permettant d'articuler vie familiale et vie professionnelle

Les politiques d'investissement social cherchent à investir dans les capacités futures des individus, mais elles visent aussi à mobiliser au mieux, et selon leurs aspirations, leurs capacités acquises. À cet égard, favoriser le travail des femmes répond à plusieurs objectifs : encourager la natalité face au vieillissement démographique, développer les services de prise en charge des personnes dépendantes (dans l'enfance, la vieillesse ou le handicap), réduire les risques de pauvreté des enfants (la pauvreté des enfants est toujours plus faible dans les ménages où les deux parents travaillent) et augmenter les taux généraux d'emploi (afin de dégager des ressources pour la santé et les retraites). L'approche d'investissement social doit également viser l'objectif sociétal et démocratique de l'égalité entre les sexes en tenant compte de l'impact différencié des dispositifs sur les femmes et les hommes ainsi qu'en pensant l'articulation vie familiale-vie professionnelle également pour les hommes.

Alors que les femmes réussissent mieux que les hommes dans les études, ce que l'on appelle le «plafond de verre» empêche une progression professionnelle correspondant à leur niveau de qualification. Le fait que les contraintes de la vie familiale pèsent principalement sur les femmes explique en grande partie les inégalités professionnelles entre les hommes

et les femmes. Si les Françaises modifient peu leurs comportements professionnels à l'arrivée du premier enfant, ce n'est plus le cas avec le deuxième enfant (environ un tiers des femmes ayant un deuxième enfant passe à temps partiel et un tiers s'arrête de travailler) et *a fortiori* à l'arrivée du troisième enfant (près des deux tiers s'arrêtent de travailler). En outre, leurs carrières sont également affectées par la prise en charge des personnes dépendantes de la famille. C'est la raison pour laquelle politique d'emploi, politique sociale et politique familiale méritent d'être mieux articulées.

La participation des entreprises à une démarche d'investissement social est essentielle, notamment en matière d'articulation vie familiale-vie professionnelle. D'après l'Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprises, si 97 % des salariés parents affirment que l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle est un sujet de préoccupation important pour eux, 72 % considèrent que leur employeur ne fait pas beaucoup pour les aider. Malgré les incitations fiscales des pouvoirs publics, les entreprises demeurent peu et très inégalement investies dans l'aide à l'articulation pour leurs salariés et affichent une forte hétérogénéité de pratiques. Comme le montre le chapitre 3, des études soulignent pourtant que lorsque les salariés des deux sexes bénéficient d'une organisation de leur temps de travail compatible avec leur vie familiale, on constate une baisse de l'absentéisme et un plus fort engagement dans la vie de l'entreprise.

Une nouvelle approche de la lutte contre la pauvreté

Dans la perspective de l'investissement social, la lutte contre la pauvreté est doublement centrale. Tout d'abord, le taux de pauvreté est un indicateur synthétique de l'efficacité de la protection sociale. La pauvreté est de plus en plus concentrée sur les enfants et les jeunes adultes d'une part, sur les familles monoparentales d'autre part : alors qu'en 2014 le taux de pauvreté de la population est, en France, de 14,1 %, ceux des jeunes adultes (18-29 ans) et des enfants (moins de 18 ans) sont respectivement de 21,2 % et 20,6 %; celui des familles monoparentales est de 35,9 %. Ces résultats contrastent avec la part de la richesse consacrée aux dépenses sociales. Le Danemark, qui a un taux de dépenses sociales rapporté à la richesse nationale équivalent à la France, parvient à réduire la pauvreté des deux tiers, contre une division par deux pour la France.

Ensuite, en ce qui concerne le contenu des actions, l'investissement social met l'accent sur l'accompagnement. De ce point de vue, il se démarque de

la stratégie dite «d'activation⁵» de la protection sociale telle qu'elle est conduite dans de nombreux pays sous des modalités diverses. Ces politiques se sont souvent traduites par une responsabilisation des pauvres et une diminution, parfois drastique, de leurs droits sociaux. L'investissement social propose une correction de ces stratégies : il vise l'amélioration des qualifications pour lutter contre les effets de polarisation liés aux évolutions socioéconomiques et technologiques à l'œuvre et il repose sur le principe de l'articulation de la responsabilité des personnes avec l'accès à une sécurité économique garantie.

La lutte contre la pauvreté nécessite de s'inscrire dans une perspective multidimensionnelle et de veiller à la cohérence de l'architecture institutionnelle. Pour compenser les disparités territoriales qui s'accroissent et pérenniser les formes d'accompagnement fragilisées par le financement des prestations légales, il est nécessaire de garantir un financement durable des prestations sociales. La formation doit être rendue accessible aux populations les plus démunies et les moins qualifiées, ce qui implique de mieux articuler les niveaux administratifs, notamment ceux de la région et du département, respectivement en charge de la formation et de l'accompagnement social.

La formation de toutes et tous tout au long de la vie

L'investissement social repose aussi sur la formation de tous tout au long de la vie et sur des politiques d'amélioration des conditions de travail et d'un vieillissement actif. Ainsi, les personnes peuvent mener des carrières les plus complètes possible, ce qui leur garantit des revenus plus élevés et plus de droits sociaux. D'un point de vue collectif, l'augmentation des taux d'emploi, du fait d'une participation accrue de tous au marché du travail, permet une augmentation des ressources fiscales et des cotisations sociales, gage de la soutenabilité des systèmes de protection sociale.

En France, les taux de participation au marché du travail des personnes les moins qualifiées et des seniors sont relativement bas. En 2014, 50,7 % des personnes âgées de 55 ans à 64 ans sont actives en France métropolitaine : 47,0 % ont un emploi et 3,7 % sont au chômage. Le taux d'activité de cette classe d'âge est inférieur de 5 points à celui de l'Union européenne

5. Les stratégies d'activation visent à introduire un lien explicite entre emploi et protection sociale.

en 2014 (contre 7 points en 2011 – Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques [Dares], janvier 2016). Le taux de chômage des non-diplômés est trois fois plus élevé que celui des personnes qui disposent d'un diplôme supérieur à bac + 2 en 2013 (16,8% contre 6%, Insee). Les mesures contraignantes (conditionnalité des allocations de chômage, report de l'âge de départ à la retraite) ou incitatives à la reprise d'emploi (prime d'activité) ne semblent pas suffire pour augmenter les taux de participation de ces catégories de personnes au marché du travail.

Alors que les qualifications sont un élément clé de la participation au marché du travail et que chaque salarié sera amené à changer non seulement d'employeur mais aussi de secteur d'activité voire de métier, et dans un contexte de fortes mutations technologiques, il paraît essentiel de permettre et garantir à tous les capacités de maintien et de renouvellement de leurs compétences.

Sur le front de la formation tout au long de la vie, la France présente des difficultés particulières et d'ordre général, dont la responsabilité est partagée entre les acteurs publics à l'échelle nationale et territoriale, les partenaires sociaux et les employeurs. Notamment, le pays se situe en dessous des moyennes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) s'agissant du niveau de qualification des adultes (données du Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes – PIAAC). Un premier enjeu est celui de l'accès et du recours à la formation. Bien que les sommes consacrées à la formation professionnelle soient loin d'être négligeables (31,4 Mds d'euros en 2014, soit environ 1,5 point de PIB), celle-ci reste difficilement accessible pour les personnes au chômage, les moins qualifiées et les plus âgées. En outre, l'efficacité ainsi que le rendement des formations existantes sont souvent mis en cause. On évoque plus souvent le montant des moyens investis dans la formation que ses résultats. La mobilisation et le rendement, individuel et collectif, des formations posent de vraies questions en France car celles-ci se traduisent moins qu'ailleurs par une amélioration des conditions d'emploi. Enfin, il ne suffit probablement pas de former les personnes pour garantir à coup sûr l'allongement de leurs carrières. Il semble crucial d'investir dans

les conditions de travail et, d'une façon plus générale, dans la qualité des emplois⁶ pour atteindre un allongement des carrières.

Quel agenda pour la stratégie d'investissement social en France ?

Si la série de séminaires a permis de mieux définir ce que l'on entend par «stratégie d'investissement social» et de mieux comprendre les logiques à l'œuvre dans les politiques d'investissement social, elle a aussi permis d'identifier les principaux défis transversaux que la France doit relever si elle souhaite développer une telle stratégie. Comment concrétiser une approche visant à pérenniser la prise en charge des anciens risques sociaux et à prendre en compte les nouveaux ?

De l'ensemble des discussions sont ressortis quatre axes principaux pouvant contribuer à construire une stratégie universelle et efficace d'investissement social :

Miser sur les équipements et les services plutôt que sur les aides monétaires individuelles

La stratégie d'investissement social implique de mobiliser d'autres instruments que ceux utilisés d'ordinaire par la protection sociale : alors que ceux-ci se développent surtout par le biais de mécanismes de transfert et de prestations monétaires individuelles, visant à compenser une perte de revenus ou un coût, une politique d'investissement social requiert de recourir également à une logique de services et d'équipements collectifs, par exemple des modes de garde pour les enfants, l'aide aux jeunes et aux personnes âgées dépendantes, la formation continue, l'accompagnement des demandeurs d'emploi. En France, l'investissement dans une politique d'accueil de qualité des jeunes enfants impliquerait par exemple de réorienter les priorités en ciblant les dépenses sur les équipements plutôt que sur les aides individuelles.

Le fait d'offrir des garanties sociales autrement que par les assurances sociales est une exigence supplémentaire. Là où, face à un risque, on fait

6. Par qualité des emplois, on entend : rémunération permettant d'échapper à la pauvreté, horaires négociés et choisis, compatibles avec la vie privée, accès à la formation, accès aux promotions, accès à la représentation syndicale et/ou salariée, accès à une protection sociale complète — notamment d'entreprise et complémentaire, satisfaction subjective dans l'emploi.

correspondre une prestation monétaire en évaluant l'impact par un taux de couverture et le niveau de vie, il faudrait garantir l'accès et la qualité des services et des dispositifs, ce qui implique de s'outiller, ainsi que d'évaluer leur impact et, le cas échéant, leur rendement.

Mieux accompagner les parcours de vie

L'investissement social consiste à préparer et accompagner les personnes dans leur parcours de vie, en investissant dès le départ dans leur développement (jeune enfant), puis dans leurs capacités et leur autonomie tout au long de la vie. Cette perspective pose des questions à propos des transitions d'un dispositif à l'autre et d'une institution à l'autre ainsi que de la coordination entre les acteurs. C'est notamment le cas pour l'insertion professionnelle des jeunes ainsi que, plus largement, pour celle des personnes éloignées de l'emploi, qui exige de traiter ensemble des problématiques professionnelles – qualification, expérience – et sociales – santé, logement, mobilité, articulation vie familiale et vie professionnelle, etc. –, lesquelles sont généralement qualifiées de « freins périphériques ». La notion d'accompagnement global n'est pas nouvelle. Elle avait, à la suite du rapport de Bertrand Schwartz, présidé à la création des missions locales en 1982. Elle est promue de nouveau⁷, en particulier par l'approche dite « intégrée », qui va du premier accueil de la personne jusqu'à la mise en place d'un référent de parcours.

Les travaux des états généraux du travail social⁸ ont donné lieu au « Plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social » (21 octobre 2015). Ils ont identifié et proposé des mesures concrètes favorisant une approche globale des situations qui doit passer

7. Mahfouz Selma (dir.), Boisson-Cohen Marine, Garner Hélène et Laffon Philippe, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, France Stratégie, rapport au Premier ministre, 2015; consultable en ligne sur <http://www.strategie.gouv.fr/publications/compte-personnel-dactivite-de-lutopie-concret#sthash.LCePApi4.dpbs>, ainsi que Boisson-Cohen Marine, Garner Hélène et Zamora Philippe, *L'insertion professionnelle des jeunes*, Dares/France Stratégie, rapport à la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2017; consultable en ligne sur <http://www.strategie.gouv.fr/publications/linsertion-professionnelle-jeunes>.

8. Cinq rapports ont été remis en février 2015 à la ministre des Affaires sociales et de la Santé : *Développement social et travail social collectif*; *Coordination interinstitutionnelle entre acteurs*; *Formation initiale et formation continue*; *Métiers et complémentarités*; et *Place des usagers*; en ligne : <http://social-sante.gouv.fr/grands-dossiers/travail-social/article/rapports-des-egts>; voir aussi : Bourguignon Brigitte, *23 propositions pour reconnaître et valoriser le travail social*, rapport remis au Premier ministre, juillet 2015.

par l'organisation des complémentarités d'expertises plurielles. Afin de garantir une cohérence des parcours des personnes accompagnées et de mieux répondre à leurs besoins, l'action des professionnels doit être coordonnée et encouragée par des stratégies territoriales convergentes des institutions qui les emploient. De ce point de vue, une stratégie d'investissement social questionne les modalités de l'intervention publique.

Or, l'intervention sociale est actuellement segmentée en catégories de «risques sociaux» et de «publics cibles» alors que, dans une logique d'investissement social, l'accompagnement vise à donner une réponse globale aux problèmes que les personnes peuvent rencontrer à un moment particulier de leur trajectoire. Au-delà de l'affectation des moyens et de l'allocation de ressources, l'investissement social redéfinit également la conception de l'action publique et la posture vis-à-vis des pratiques : coordonner les politiques publiques autour du parcours de chaque personne revient à accompagner les parcours de vie dans leur globalité et leur diversité, là où dominent trop souvent une segmentation des interventions et une organisation de l'action publique «en silo». Les politiques sociales ne peuvent pas être seulement conçues comme des filets de sécurité; elles doivent aussi proposer des voies de sortie de la pauvreté et inscrire les personnes dans des dynamiques, en mobilisant des démarches d'*empowerment* et de promotion des «capabilités».

Assurer l'universalité des politiques d'investissement social

En France, les politiques d'investissement social relèvent de mesures facultatives ou discrétionnaires. Leur absence d'universalité risque d'accroître les inégalités. L'investissement social est d'autant moins au cœur des droits sociaux qu'il est globalement porté par des politiques contractuelles. L'accueil du jeune enfant en est une illustration : ce n'est pas une compétence obligatoire des communes et les parents n'ont pas un droit opposable à l'accueil de qualité de leur enfant. En outre, l'investissement social est le plus souvent financé par des enveloppes budgétaires contraintes. Ainsi, les aides délivrées aux jeunes par les missions locales (aide au permis, bons alimentaires, bons de déplacement pour un entretien professionnel) sont extra-légales : ce ne sont pas des aides de droit sur critères, mais qui s'inscrivent dans la limite des fonds d'aide aux jeunes, avec un effet d'accordéon sur l'année.

Le fait que l'investissement social ne soit pas au cœur des droits sociaux pose des problèmes en termes de priorité politique, de systématичité de

l'intervention, voire de mobilisation des acteurs. Ce constat invite à intégrer à la stratégie d'investissement social la création de nouveaux droits sociaux, dont il reste à penser les conditions et la faisabilité.

Articuler les niveaux de gouvernance nationale et territoriale et favoriser la transversalité des interventions publiques

Le grand nombre d'acteurs publics et privés qui interviennent, à un titre ou à un autre, dans le champ des politiques sociales pose inévitablement des problèmes d'articulation et de pilotage au plan local. Les politiques sociales se sont progressivement complexifiées au fur et à mesure de la mise en place du ciblage des populations, de l'empilement des dispositifs et de la technicisation croissante des interventions. Aujourd'hui, l'action publique locale est très compartimentée et manque souvent de lisibilité, tandis que la volonté de transversalité de l'intervention sociale se heurte à des difficultés persistantes. Il existe bien une vision globale, mais celle-ci se déploie selon un mode d'organisation administrative et politique en «tuyaux d'orgue».

Un constat est largement partagé par les participants aux séminaires : le morcellement et le manque de lisibilité des interventions engendrent une dilution des responsabilités et une perte d'efficacité de la décision. L'action requise consiste à clarifier les compétences de chacun ainsi qu'à rénover les modes de coopération entre les acteurs. Au niveau local, afin que les différents acteurs sur un même territoire puissent travailler ensemble, les instruments de pilotage stratégique et opérationnel doivent être efficaces à l'échelle de celui-ci. Enfin, il est nécessaire de mieux associer les personnes à l'élaboration et à la mise en œuvre des dispositifs qui les concernent.

À tous ces titres, l'investissement social appelle une mutation de la conception même des politiques publiques et de leur mode opératoire.

CHAPITRE 1

PRINCIPES ET ENJEUX DE L'INVESTISSEMENT SOCIAL : UN ÉCLAIRAGE INTERNATIONAL

Ce premier chapitre interroge la notion d'investissement social : sa définition est-elle univoque ou plurielle, stabilisée ou changeante ? Est-ce une stratégie, un ensemble d'outils, un simple récit ? Il a été proposé à des experts des modèles suédois, danois, britannique, canadien et allemand de livrer leur lecture de la notion, non seulement du point de vue théorique mais, aussi, comme source d'inspiration pour la réforme des politiques sociales dans les contextes nationaux qui sont les leurs.

Qu'ils soient de type corporatiste (Allemagne, France, Autriche, Belgique), universaliste (Suède, Danemark) ou résiduel (Royaume-Uni, États-Unis, Canada), la plupart des modèles sociaux nationaux analysés ont adopté quelques-uns des principes de l'investissement social, bien que le terme lui-même soit rarement revendiqué¹.

Ainsi, tous tentent de maximiser la participation de la population active au marché du travail et de dispenser moins de prestations, considérant l'emploi comme la première des protections sociales. Tous sont également conduits, dans un contexte de finances contraintes, à allouer plus efficacement les ressources. Cela se traduit par un recours important à l'expérimentation et à l'évaluation pour mieux mesurer l'efficacité des dispositifs, ainsi que par une tendance à la décentralisation et à la responsabilisation de l'échelon local.

Il est par ailleurs intéressant de noter que ces différents modèles sont tous confrontés aux mêmes phénomènes de dualisation du marché du travail, d'augmentation tendancielle des inégalités ainsi que d'évolution démographique associant vieillissement de la population et migrations. Ces traits

1. Morel Nathalie, Palier Bruno et Palme Joakim (dir.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*, Policy Press, 2012. Voir également, Boisson-Cohen Marine et Collombet Catherine, *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? Éléments pour le débat*, France Stratégie, 2016; consultable en ligne sur <http://www.strategie.gouv.fr/evenements/linvestissement-social-strategie-france#sthash.2NY5l1NQ.dpbs>

communs se manifestent toutefois différemment selon les États, leur histoire, leurs institutions et les préférences collectives.

La Suède, une pionnière ?

Selon Nathalie Morel², le concept d'investissement social plonge ses racines dans l'expérience social-démocrate et les milieux réformistes de la Suède des années 1930. Un couple d'économistes, Alva et Gunnar Myrdal³, font leur 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 et 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.

Faisant un retour sur l'histoire de la pensée social-démocrate suédoise, les Myrdal et leurs continuateurs, les chercheurs mettent en évidence plusieurs axes qui demeurent structurants dans la conception de l'investissement social⁴ :

– la fonction préventive de la politique sociale, qui ne doit pas être uniquement réparatrice (une fois le risque advenu). Pour reprendre les termes des Myrdal, il s'agit de défendre une nouvelle conception de la politique sociale

2. Morel Nathalie, «L'État-providence suédois comme modèle social productif», *Politiques sociales et familiales*, n° 112, 2013, p. 39-49.

3. Alva Myrdal obtient le prix Nobel de la paix en 1982.

4. Les citations ci-après sont traduites par Nathalie Morel, *op. cit.*, et Francine Lalonde, «Gunnar Myrdal et la social-démocratie», in Dostaler Gilles, Éthier Diane et Lepage Laurent (dir.), *Gunnar Myrdal et son œuvre*, Economica, Paris, 1990, p. 129-141.

pour remplacer la précédente considérée comme «superficielle», car «*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 prévenir [ceux-ci]*» (1938). Les auteurs 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 l'évitement de coûts postérieurs ou des contributions directes à la croissance). Si une telle approche a un coût, les politiques en direction des familles et des enfants peuvent être, à la différence des politiques sociales traditionnelles, 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, un élargissement aux politiques actives d'emploi, incluant la formation continue, est opéré 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, afin de répondre de manière positive et efficace aux transformations économiques;
- la thèse d'un modèle de causalité circulaire cumulative de la pauvreté. Francine Lalonde⁵ le résume ainsi : «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 [bonne] 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 tandis que l'État est pensé comme seul en capacité d'intervenir pour renverser la spirale en provoquant un enchaînement cumulatif vertueux.

5. Lalonde Francine, *op. cit.*

Si, dès 1932, un financement public est proposé par Alva Myrdal pour le développement de modes d'accueil des jeunes enfants à destination des 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*, notamment celle de fournir une place d'accueil à tous les enfants à partir de 1 an dont les parents sont en emploi ou en formation. En 2000, ce droit devient un droit universel pour tous les parents, ce qui déclenche un nouvel élargissement 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 personnel) pour conserver le droit à prestation. Ces évolutions se sont déroulées dans un contexte d'augmentation des inégalités.

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 créées au début du xx^e siècle et se décline sous de nombreuses formes qui vont de la formation professionnelle initiale pour adultes à la formation professionnelle supérieure, en passant par la formation d'insertion professionnelle et au développement des compétences au poste de travail.

L'exemple du Danemark : repenser l'État social dans une perspective de parcours de vie et d'autonomie

Pour Jon Kvist, l'investissement social repense l'État social dans la perspective dynamique et multidimensionnelle du parcours de vie⁶. Dans les pays nordiques, il est important de savoir qui sont vos parents ainsi que vos lieu et date de naissance. Ce sont des facteurs d'inégalités sur lesquels l'individu n'a aucune prise. Il est donc légitime de confier à la

6. Jon Kvist, intervention dans le séminaire. Voir Kvist Jon, *Fighting Poverty and Exclusion through Social Investment*, rapport pour la Commission européenne, 2016.

collectivité, et en premier lieu à l'État, la responsabilité de corriger ces inégalités héréditaires car leur impact s'accroît avec le temps, d'autant plus qu'elles génèrent au cours d'une vie toutes sortes d'inégalités cumulatives. Ainsi, naître dans une famille pauvre réduit les chances d'accéder à un haut niveau d'éducation, ce qui limite la possibilité d'avoir un emploi de qualité et donc un revenu suffisant et stable pour offrir à ses enfants des conditions de réussite.

Pour enrayer ce cercle vicieux, l'investissement social invite à agir de la façon la plus précoce possible dans la vie des enfants : dès avant la naissance, par exemple à travers des politiques de sensibilisation et d'accompagnement des jeunes parents, puis dans les premières années par une prise en charge adaptée de la petite enfance. Mais cette intervention précoce et momentanée n'est pas suffisante. L'investissement doit être continu pour que chacun soit soutenu à tous les âges de la vie, particulièrement dans les moments cruciaux, c'est-à-dire les phases de transition. Ce suivi doit être personnalisé car les rythmes de la vie diffèrent d'un individu à l'autre (selon la durée des études, l'âge de départ à la retraite, etc.) et les situations individuelles (niveau d'éducation, revenu, isolement...) n'appellent pas les mêmes réponses en termes de politiques publiques.

L'objectif cardinal de l'investissement social consiste donc à amener puis à maintenir chaque personne à un niveau d'autonomie le plus élevé possible ; en d'autres termes, à maximiser les capacités fonctionnelles de tous. Le rôle de l'État est central. Il doit doter les personnes des capacités suffisantes pour qu'elles se prennent en charge autant que possible et réduisent à terme leur dépendance vis-à-vis de l'intervention sociale. Cela implique, à nouveau, de considérer chacun dans sa singularité : les personnes les plus défavorisées doivent recevoir un soutien renforcé pour élever leur niveau d'autonomie.

Concrètement, l'investissement social au Danemark dépasse largement le cadre de la petite enfance et de la formation tout au long de la vie. Il s'applique également aux politiques du logement, aux *minima sociaux*, à la prise en charge de la dépendance et du handicap, à l'indemnisation maladie et à l'invalidité. L'objectif est par exemple de permettre aux jeunes et aux personnes défavorisées d'obtenir plus aisément un logement afin qu'ils puissent fonder une famille et avoir une situation stable leur permettant d'accéder plus facilement à l'emploi. Il s'agit également de « désinstitutionnaliser » la prise en charge du handicap ou de la vieillesse, en donnant les moyens aux individus de rester à domicile, de se socialiser et ainsi de

maximiser leur autonomie en réduisant à terme les besoins d'intervention de la collectivité. Cet objectif d'autonomie implique aussi de privilégier les services aux prestations en espèces. Le revenu minimum d'assistance destiné aux jeunes a par exemple été réduit et réorienté vers l'éducation : tout le monde a l'obligation de se former; des équipes multidisciplinaires prennent en charge les personnes cumulant les problèmes économiques, sociaux et de santé pour leur permettre de trouver un travail et de s'émanciper progressivement de l'aide sociale. De même, sauf handicap majeur, les personnes de moins de 40 ans ne reçoivent pas de pension d'invalidité permanente; celle-ci est temporaire et s'accompagne d'un programme de «capacitation» mené par une équipe de médecins et de travailleurs sociaux. Ces politiques sont toutes basées sur une série d'expérimentations. Elles sont désormais portées par des équipes multidisciplinaires, coordonnées et administrées au niveau local, qui travaillaient auparavant de manière segmentée. Elles sont enfin soutenues par des incitations financières pour les bénéficiaires ainsi que pour les prestataires, notamment les municipalités.

Afin de répondre aux inégalités de naissance, à leur diversité et à leur accumulation dans le temps, ainsi qu'aux accidents de la vie, le modèle danois propose un accompagnement individualisé et multidimensionnel, caractérisé par des interventions précoces, continues et sur mesure pour maximiser l'autonomie de chacun tout au long du parcours de vie.

Le Royaume-Uni : centralité de l'expérimentation et primauté à la dimension économique

Au Royaume-Uni, explique Iain Begg⁷, la stratégie d'investissement social a été initiée sous le gouvernement de Tony Blair et poursuivie par ses successeurs, principalement David Cameron avec son projet *Big Society*. Elle se concentre majoritairement sur l'emploi, quelle que soit sa qualité.

L'objectif est d'inciter à l'activité (*work first*) et de réduire le chômage par la combinaison d'un accompagnement qui épaulé l'individu dans ses démarches et d'obligations : le chômeur doit se rendre aux rendez-vous

7. Iain Begg, intervention dans le séminaire. Voir Begg Iain, Mushövel Fabian et Niblett Robin, *The Future of the Welfare State: visions for reform*, Institut Jacques Delors/Vision Europe Summit, 2015.

des agences d'emploi et prouver qu'il recherche activement un emploi. Dans cette même optique, l'assistance offerte aux inactifs pauvres est progressivement remplacée par des compléments de revenu destinés aux travailleurs pauvres en emploi. En revanche, la formation est assez peu développée. L'accent est placé sur l'allocation optimale des ressources publiques, l'idée étant de limiter les prestations monétaires – soit parce que la personne retrouve rapidement un travail, soit parce qu'elle ne prouve pas qu'elle mène des recherches sérieuses. L'État réduit ainsi ses dépenses et il augmente ses revenus avec une hausse des rentrées sociofiscales. Dans cette même perspective, le salaire minimum, le *living wage*, a été soutenu pour rendre le travail payant et limiter la pauvreté laborieuse et le report de charge sur la solidarité publique.

L'impératif d'efficacité de l'intervention et de la dépense publique implique de placer la rationalité économique et l'empirisme au cœur de la démarche.

La notion britannique de *Social investment* renvoie aussi à la finance sociale. Dans un contexte de rigueur budgétaire, l'investissement social s'inscrit dans la volonté d'optimiser la dépense publique et de mobiliser au maximum la société et le secteur privé. La dimension économique est donc majeure et ses enjeux sont les questions de financement du social, de coût d'opportunité et de taux de rentabilité des investissements sociaux. Signe de son importance, cette finance sociale est pilotée par une unité dédiée au sein du *Cabinet Office*. Plusieurs instruments ont été mis en place : une banque, la *Big Society Capital*, première banque mondiale d'investissement social; une loi, le *Social Value Act*, qui invite à prendre en compte l'impact social des entreprises prestataires lors du passage de marchés publics; et un système d'obligations à impact social (*Social Impact Bonds*), dont le principe prévoit une rétribution du capital investi dans un dispositif social en fonction des résultats obtenus. Ainsi, l'évaluation se trouve encouragée par ces dispositifs.

Les *What Works Centres* en sont une autre illustration. Ces plateformes, spécialisées sur un champ spécifique de la politique sociale, permettent de capitaliser et diffuser les enseignements tirés de diverses expérimentations, afin que les acteurs de terrain comme la puissance publique s'approprient ce savoir et l'intègrent à leur action. Cet empirisme radical doit favoriser l'investissement dans des dispositifs qui fonctionnent vraiment. Il permet également de mener des politiques plus ciblées et de mieux les calibrer à destination des plus démunis. Dans les faits, cette démarche induit une certaine décentralisation de la politique sociale en faveur des

opérateurs privés sur le terrain mais, aussi, des collectivités, à l'image de la ville de Manchester qui gère elle-même la politique de santé.

Dans sa version britannique, l'investissement social est donc soumis à des exigences très similaires à celles d'un investissement classique. L'enjeu de redistribution est presque relégué au second plan, derrière l'impératif d'allocation optimale des ressources publiques. L'expérimentation est la clef de voûte de cette stratégie qui se focalise avant tout sur la stimulation économique, *via* une politique active de l'emploi, et sur la lutte contre la pauvreté des enfants.

Le Québec, une politique provincialisée

Pour Denis Saint-Martin, bien que le Canada soit d'ordinaire rattaché au groupe des pays libéraux dans la typologie classique des États-providence, il est un exemple singulier⁸. Malgré une intégration économique avec les États-Unis, ce pays a su construire et conserver un système social à mi-chemin entre le modèle de son voisin et celui des États européens les plus avancés. De même, son système fédéral a permis au Québec en particulier de se doter d'une protection sociale unique sur le continent américain et très proche des meilleurs standards européens.

Au Canada, le pouvoir est réparti entre le gouvernement fédéral et les provinces. En matière sociale, la Constitution ne confère au premier qu'une fonction de financement au travers de trois enveloppes : les transferts en matière de santé constituent la part dominante, suivis des transferts en matière de programmes sociaux et de la péréquation – un instrument permettant de redistribuer la richesse entre provinces. Les provinces héritent, elles, de la majorité des prérogatives, notamment dans la santé et l'éducation. Elles sont donc chargées de mettre en œuvre sur le terrain les politiques sociales.

Cette répartition des fonctions engendre un déséquilibre. D'un côté, Ottawa, la capitale fédérale, n'est pas en lien avec les usagers, son influence est peu visible du grand public. N'étant que financeur, le gouvernement central peut donc rapidement changer de politique en réorientant simplement son budget

8. Denis Saint-Martin, intervention dans le séminaire. Voir Jenson Jane et Saint-Martin Denis, « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ paradigm of an active society », *Policy & Politics*, vol. 34, n° 3, 2006, p. 429-451.

selon ses nouvelles priorités. Le mode de scrutin majoritaire renforce cet aspect car il est construit sur un système d’alternance continue et radicale (*winner takes all*, «le gagnant prend tout»). De l’autre côté, ce sont les provinces qui fournissent les services aux usagers, ce qui les expose davantage politiquement. De plus, ces responsabilités induisent une bureaucratie importante et syndicalisée, ce qui rend toute évolution lente et graduelle. Les situations sont donc opposées et les provinces ont souvent du mal à s’adapter aux changements brutaux du gouvernement central. L’absence de complémentarité et de renforcement mutuel entre les interventions fédérales et provinciales est un problème important pour la politique d’investissement social au Canada, car les secondes sont très dépendantes des soubresauts des premières et peinent donc à fournir une action continue et cohérente.

L’investissement social, qui avait été peu soutenu par le gouvernement Harper, a été remis au goût du jour depuis l’élection de Justin Trudeau en 2015. L’exemple de la politique de l’articulation entre vie privée et vie professionnelle *via* le travail des femmes et la garde des jeunes enfants l’illustre bien. En arrivant au pouvoir en 2006, les conservateurs avaient transféré l’enveloppe de dix milliards de dollars destinée à la création d’un système de garde universel vers une allocation monétaire universelle pour toutes les familles ayant des enfants entre 0 et 17 ans. Ils estimaient injuste que le système précédent n’ait pas bénéficié aux mères gardant leur enfant à domicile. Il s’est avéré que la moitié de l’argent distribué était reçu par des familles n’en ayant pas besoin, soit parce que le parent était déjà inactif soit parce que les enfants étaient suffisamment âgés pour se garder tout seuls. Le gouvernement Trudeau a donc proposé de réorienter cette prestation.

Au Québec, les dépenses sociales du gouvernement représentent en part du PIB un niveau quasi équivalent aux plus hauts standards européens. De même, le niveau d’inégalités après impôts et transferts place le Québec dans la moyenne des pays européens, pratiquement au même niveau que la France. De nombreux autres indicateurs – dépenses pour la famille, couverture de l’accueil des jeunes enfants, etc. – montrent que le modèle social québécois est aussi proche, si ce n’est plus, des hauts standards européens que du modèle résiduel mis en œuvre au Canada.

L’investissement social a trouvé un terreau fertile au Québec, dans une société qui a été façonnée par le catholicisme social. S’il a obtenu de bons résultats – notamment une augmentation importante du taux de femmes francophones dans la population active depuis les années 1990 –, ce

modèle est peu performant sur le marché du travail. En raison d'importantes barrières à l'entrée, les immigrants ont du mal à s'intégrer et finissent par partir vers d'autres provinces pour trouver un emploi. Le manque de complémentarité et de cohérence entre les systèmes québécois et canadien témoigne bien de la pluralité des modèles possibles et de tous les ajustements existants entre deux idéaux types. Mais cela montre aussi la nécessité de renforcer les coopérations pour accroître l'efficacité des dispositifs en concevant l'investissement social dans sa globalité.

L'Allemagne, entre investissement dans les enfants et les femmes et croissance des inégalités

Selon Silke Bothfeld, en Allemagne, la stratégie d'investissement social a contribué à la réalisation de progrès importants dans plusieurs champs, tels que la politique d'articulation emploi et vie familiale, l'accueil du jeune enfant et l'éducation préscolaire⁹. Mais le manque de cohérence globale n'a pas permis de résoudre les problèmes sur le marché du travail, dans l'éducation et dans la formation. Ces lacunes dans des secteurs essentiels entretiennent les inégalités sociales et économiques.

À plusieurs égards, l'année 2000 a été celle d'un déclic en Allemagne, symbolisé par le *PISA Shock*, soit la prise de conscience brutale par les Allemands que leurs résultats éducatifs n'étaient pas aussi bons qu'ils le pensaient. Au-delà, l'Allemagne apparaît alors, au vu de sa situation économique et budgétaire, comme « l'homme malade de l'Europe ». L'augmentation du chômage conduira la coalition rouge-vert, arrivée au pouvoir en 1998, à engager lors de son second mandat une modernisation du marché du travail. En 2002, le rapport Peter Hartz sur « *la remise à plat en profondeur de l'État social* » allemand a ainsi débouché sur la série de réformes législatives connues sous le nom des « lois Hartz » et conduites jusqu'en 2005.

Avant l'an 2000, l'Allemagne se caractérisait par une division marquée du travail entre les hommes et les femmes et par un système éducatif très sélectif qui contribuait à la continuité intergénérationnelle des inégalités sociales. Toutefois, son système de formation professionnelle faisait

9. Silke Bothfeld, intervention dans le séminaire. Voir Bothfeld Silke et Rouault Sophie, « Families Facing the Crisis: Is Social Investment a Sustainable Social Policy Strategy? », *Social Politics*, vol. 22, n° 1, 2015, p. 60-85.

référence dans l'Union européenne et permettait d'intégrer beaucoup de jeunes. Une politique du marché du travail centrée sur le statut professionnel venait en complément. Elle visait un haut niveau de qualification de la main-d'œuvre et la protection du statut acquis.

Ces dernières années, en matière de politique du marché du travail, une politique d'activation a consisté à favoriser la réintégration la plus rapide possible des personnes sans emploi. Pour cela, le droit du travail a été dérégulé, avec notamment un abaissement des critères d'offres valables d'emploi et donc une pression sur les bas salaires, un assouplissement des protections et une administration duale des chômeurs, entre assurance et assistance. Cette politique s'est faite au détriment de la formation et de la requalification des demandeurs d'emploi. Si elle a permis de réduire le taux de chômage global, elle n'a pas fait diminuer le taux de chômage de longue durée. Elle a aussi augmenté la part des bas salaires et du travail atypique, tout en contribuant à l'érosion des statuts (les chômeurs indemnisés n'acquièrent plus de droits pour la retraite). *In fine*, le marché du travail s'est dualisé avec, d'un côté, des personnes très diplômées bénéficiant d'emplois stables et, de l'autre, des personnes peu diplômées, seules, souvent des femmes qui restent dans la précarité faute d'emplois stables et de salaires plus importants.

En revanche, le développement de l'accueil des jeunes enfants et les mesures d'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle sont les principaux succès allemands des dernières années en matière d'investissement social. La mise en place, en vertu de la loi de 2004, d'un droit opposable à un mode d'accueil pour les jeunes enfants dont les parents travaillent, suivent une formation professionnelle ou sont dans le besoin a été déterminante¹⁰. Ce droit opposable a d'abord valu pour les enfants de 2 ans (à partir de 2010) puis pour ceux de 1 an (depuis le 1^{er} août 2013). Les autorités locales ont la responsabilité de garantir un nombre suffisant de places d'accueil et des sanctions financières sont prévues à l'encontre des communes en cas de carence. Cette politique a permis une extension rapide de la couverture de l'accueil : celle-ci est quasi universelle pour les enfants de 3 à 6 ans et de 33% (mars 2015) pour ceux de 1 à 3 ans. Le taux d'emploi des femmes s'est

10. Collombet Catherine, Maigne Gautier et Palier Bruno, «Places en crèche : pourquoi l'Allemagne fait mieux que la France depuis dix ans ?», *La Note d'analyse*, n° 56, France Stratégie, mai 2017; http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/na-56-creche-web_0.pdf

aussi fortement accru – toutefois cette augmentation a surtout concerné le travail à temps partiel. Une autre réforme a été celle du congé parental en 2007, plus court et mieux indemnisé; sa durée est passée de deux ans à un an maximum. Le nouveau dispositif encourage les pères à prendre leur part du congé parental : s'ils prennent les deux mois auxquels ils ont droit, le congé parental peut ainsi être porté à quatorze mois au total au lieu de douze. Il est indemnisé à proportion du salaire. Le montant de l'allocation ne peut pas être inférieur à 300 euros, le montant maximal de l'allocation est égal à 1 800 euros et le taux de remplacement passe progressivement de 67% à 100% si le revenu mensuel avant l'accouchement était inférieur à 1 000 euros. L'investissement dans la petite enfance et la conciliation a été constant depuis 2000, avec une augmentation des dépenses de + 225% entre 2000 et 2014 et ce, en dépit de la crise.

Dans l'éducation, les principales réformes ont été menées par les *Länder*. Celles consistant à réduire le nombre de types d'écoles et à supprimer les établissements d'éducation spécialisée ont échoué. De plus, l'Allemagne souffre toujours d'un déficit d'investissement dans l'éducation, le frein de l'austérité y étant très marqué en comparaison d'autres pays. Malgré cela, le pays connaît une amélioration partielle de ses résultats dans les tests du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA). Le nombre de lycéens s'accroît tandis que le nombre de jeunes décrocheurs décroît, bien qu'il reste supérieur au taux fixé par la stratégie 2020. L'ouverture sociale du système éducatif reste toutefois limitée et la corrélation est forte entre le niveau éducatif des parents et le diplôme scolaire des enfants.

En matière de formation professionnelle, le système d'alternance dit « dual » (apprentissage en entreprise et cours en école professionnelle, pour une formation à un métier défini par des règlements cadres) perd sa prédominance : il y a moins de contrats de formation conclus tandis que la demande augmente. De plus, malgré une réforme créant un système de préqualification à l'apprentissage, le système dual reste incapable d'intégrer les jeunes peu qualifiés, notamment ceux issus des familles populaires et immigrées.

L'Allemagne a donc connu une évolution contrastée, avec des progrès remarquables dans certains domaines – l'accueil collectif de la petite enfance et la politique de conciliation en particulier –, mais peu d'améliorations dans l'éducation et une quasi-régression dans la formation. Sur le marché du travail, l'évolution est satisfaisante d'un point de vue économique mais plus inquiétante d'un point de vue social. Afin de concilier trois grands objectifs dans une perspective d'investissement social, plusieurs

réformes pourraient être menées en Allemagne :

- pour améliorer la productivité de la main-d'œuvre : rendre la parentalité plus compatible avec les besoins des entreprises, dont celui de l'emploi à temps plein, garantir l'expansion de la main-d'œuvre qualifiée, donner la priorité à la requalification des chômeurs et de la main-d'œuvre;
- pour l'égalité et la cohésion sociale : favoriser la mobilité sociale ascendante *via* des circuits d'éducation et de formation professionnelle ainsi qu'entre les segments du marché du travail;
- afin de permettre l'autonomie des individus : mieux garantir des droits aux services sociaux, aux prestations minimum, à la protection *via* le statut ainsi qu'à la codétermination en entreprise.

Ces exemples étrangers illustrent le caractère intrinsèquement multidimensionnel de l'investissement social et sa grande plasticité. Il combine un narratif politique et un ensemble de mesures articulant et conciliant, plutôt qu'opposant, la prévention et la réparation, les prestations actives et passives, la capacitation et la redistribution. Il contribue également dans certains pays au développement d'une culture de l'évaluation. Les différentes approches du concept d'investissement social peuvent toutefois susciter des débats. Par exemple, une conception productiviste qui conçoit le développement humain de manière utilitariste peut s'opposer à une conception qui promeut la citoyenneté sociale et démocratique comme une fin qui permet d'atteindre la capacitation des individus. Ainsi, le débat porte avant tout sur les objectifs fondamentaux de la justice sociale et sur l'efficacité réelle des politiques à mener. L'investissement social permet de sérier les différentes dimensions de la sécurité sociale, de les analyser et les réagréger pour favoriser complémentarités et synergies.

Dans un contexte européen en manque de projet, d'idées et de cohérence en matière sociale, l'investissement social peut « être *un concept fédérateur à l'échelle européenne* », comme le soulignent Anton Hemerijck et Frank Vandenbroucke¹¹. La France tient ainsi une opportunité de se positionner dans ce débat, en le menant d'abord dans ses frontières.

11. Interventions dans le séminaire.

CHAPITRE 2

INVESTIR DANS LA PETITE ENFANCE : POUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS ET CONTRE LA REPRODUCTION DES INÉGALITÉS

Les premières années de vie jouent un rôle important dans le développement physique, cognitif, affectif, social et émotionnel de l'enfant. Certains travaux anglo-saxons mettent en lumière l'effet positif d'un accueil collectif pour les enfants issus de familles défavorisées : moindre décrochage scolaire, prévention de la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre, voire meilleure insertion sociale. La petite enfance prépare donc le terrain de l'apprentissage, du comportement, de la santé et du bien-être tout au long de la vie. Ces résultats conduisent à poser la question de l'impact des modes d'accueil en termes d'égalité des chances avant même l'âge de la scolarité. Le développement des modes d'accueil apparaît ainsi dans l'approche d'investissement social comme un élément central.

L'effet des modes d'accueil dépend fortement non seulement de la quantité de l'offre, qui doit être suffisante, mais également de la qualité des structures. Cette dernière constitue un enjeu essentiel d'investissement social. Toutefois, selon les contextes des pays de l'Union européenne, la notion de qualité peut recouvrir des définitions très différentes. La présence de cadres pédagogiques nationaux explicitant les objectifs éducatifs des structures d'accueil du jeune enfant va de soi dans les pays à systèmes unifiés. En revanche, elle ne concerne encore le plus souvent que les services accueillant les plus de 3 ans dans les pays à systèmes duaux (école maternelle en France), où la dimension sanitaire et sociale domine pour les plus jeunes. En France, les structures d'accueil collectif doivent produire un «projet éducatif» mais sans cadre de référence précis. La question de la dimension éducative se pose également chez les assistant.e.s maternel.le.s.

Enfin, l'efficacité des investissements sociaux passe par une bonne articulation des politiques en faveur de la petite enfance, du soutien à la parentalité et de l'éducation, qui relèvent en France d'acteurs divers.

Des démarches de rapprochement se développent, par exemple avec les schémas départementaux des services aux familles. Pour autant, la coopération demeure un défi dans de nombreux territoires. Bien articulées, ces interventions peuvent, en outre, constituer un puissant levier de développement territorial.

Nous expliciterons ce que sont les enjeux de l'investissement social dans le champ de la petite enfance avant de fournir des éléments de constat et de réflexion sur la situation française. Enfin, nous proposerons cinq pistes d'action.

Qu'est-ce que l'investissement social dans la petite enfance ?

L'investissement social répond à deux défis. Le premier est relatif aux économies en mutation avec des marchés du travail moins standards (plus de flexibilité, plus de parcours des individus non linéaires). Le second est l'évolution des normes familiales (plus de familles monoparentales et de familles recomposées). L'investissement social se veut une réponse aux nouveaux risques sociaux et repose sur trois principes :

- l'économie du savoir demande un apprentissage constant : l'investissement dans le capital humain permet d'assurer une souplesse dans les rapports au marché du travail;
- l'investissement social est une perspective axée sur l'avenir. L'objectif de l'action publique est de promouvoir les conditions pour la réussite à l'âge adulte et, surtout, de casser le cycle intergénérationnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- l'investissement social génère de la croissance inclusive par une démarche de prévention plutôt que de réparation.

Ces défis et principes conduisent à promouvoir des politiques universelles plutôt que ciblées ainsi qu'à penser les interventions le plus en amont possible dans le parcours des individus, notamment dès la petite enfance. Ainsi, la perspective d'investissement social est centrée sur l'enfant afin de donner à celui-ci les atouts nécessaires pour sa réussite scolaire puis professionnelle. Au niveau de la politique de la petite enfance, il s'agit concrètement d'assurer une offre de services d'accueil du jeune enfant universels (garantissant un accès pour tous les enfants) et éducatifs, ainsi que des congés parentaux pas trop longs pour éviter l'effet désincitatif au travail des mères.

L'expérience suédoise mérite une attention particulière. La Suède est souvent citée en exemple en matière d'investissement social dans la petite enfance. Cette préoccupation remonte à 1930 et à la crise démographique que le pays traversait alors. Depuis les années 1970, l'investissement social s'est centré sur l'accueil des enfants pour donner les mêmes chances à tous, indépendamment du milieu familial. C'est un droit de l'enfant qui peut être opposable, le système garantissant la prise en compte des droits des enfants dans tous les domaines de la politique gouvernementale et des affaires publiques qui ont des répercussions sur les enfants et les jeunes. La petite enfance est placée sous l'égide du ministère de l'Éducation nationale. Il existe un programme éducatif pour les enfants âgés de 1 à 5 ans. Le taux de couverture des enfants âgés de 1 à 3 ans par l'accueil collectif est de 75,9%. Le coût pour les parents est au maximum de 3% de leur revenu pour un enfant, 2% pour deux enfants et 1% pour trois enfants; il est plafonné à 138 euros par mois pour le premier enfant, 92 euros pour le deuxième et 46 euros pour le troisième. L'accueil est réalisé dans des groupes de 16,7 enfants en moyenne avec un taux d'encadrement de 1 adulte pour 5,2 enfants. Pour l'État, le coût par enfant inscrit est de 14 400 euros, soit 1,6% du PIB en 2011. Une des caractéristiques du système suédois pose question : dès son plus jeune âge, l'enfant est soumis à des évaluations et des contraintes de performance.

Les comparaisons avec la situation française, en termes de taux de couverture, coût pour les familles et coût pour les finances publiques, sont difficiles du fait de la césure institutionnelle qui existe en France entre les enfants de 0 à 3 ans (relevant du ministère des Affaires sociales et/ou de la Famille) et ceux de 3 à 6 ans (relevant du ministère de l'Éducation nationale).

Des interventions précoces : des effets positifs pour les enfants issus de milieux défavorisés

Il existe un corpus de données, principalement anglo-saxonnes¹, assez convergentes pour affirmer qu'une intervention précoce de qualité au

1. Denis Fougère, intervention dans le séminaire. Voir Heckman J. James, Hyeok Moon Seong, Pinto Rodrigo, Savelyev A. Peter et Yavitz Adam, «The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program», NBER Working Paper, n° 15471, novembre 2009; Duncan J. Greg et Magnuson Katherine, «Investing in Preschool Programs», in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n° 2, 2013, p. 109-132; Felfe Christina et Lalive Rafael, «Does Early Child Care Help or Hurt Children's Development?», IZA, Discussion Paper series, 2014; <http://ftp.iza.org/dp8484.pdf>

cours de la petite enfance est susceptible de modifier en profondeur les perspectives d'intégration sociale et économique de ses bénéficiaires. Les dépenses publiques nécessaires pour remédier aux conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants sont généralement plus importantes que celles que requièrent les interventions à un âge précoce. Ces données montrent que si les interventions ont un impact très limité, voire nul, pour les enfants issus des classes moyennes et supérieures, elles ont un réel impact pour les enfants issus de milieux défavorisés.

Les premières études consacrées aux effets des interventions préscolaires sur le développement des très jeunes enfants, notamment ceux des familles les plus défavorisées, ont été réalisées aux États-Unis dans les années 1960. Au vu de leurs résultats, il semble que l'impact de l'accueil et de la scolarisation précoces sur les résultats scolaires peut être observé et mesuré au moins jusqu'à l'entrée au collège, et même au-delà lorsque l'on considère l'insertion sur le marché du travail et dans la vie sociale. Parmi ces expérimentations, les plus célèbres et les mieux documentées sont le *Early Training Project*, le *Carolina Abecedarian Project*, le *Perry Preschool Project*, le *Milwaukee Project* et le *Infant Health and Development Project*.

Les travaux américains ont inspiré des études en Europe sur l'accueil et l'éveil des très jeunes enfants, qui peuvent être classées en deux groupes :
- les études menées en particulier au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Norvège, ayant traité du développement cognitif des enfants;
- celles menées plus récemment en Allemagne ou au Danemark, portant sur les compétences non cognitives.

Les études européennes concluent généralement à un effet positif de la préscolarisation sur la réussite éducative ultérieure et ce, souvent, jusqu'au premier cycle de l'enseignement secondaire.

Des expérimentations en France

Il existe en France deux expérimentations issues du programme *Carolina Abecedarian*² développé aux États-Unis.

2. Il s'agit d'un programme d'intervention précoce destiné aux enfants de 0 à 5 ans. Il vise à favoriser les chances de réussite des enfants dès le plus jeune âge. Ce programme a bénéficié de trente années de recherche démontrant son efficacité à soutenir le développement cognitif, psychoaffectif et social du jeune enfant.

« Parler Bambin » est un programme d'intervention précoce dont l'objectif est de réduire les inégalités de développement du langage chez les populations défavorisées. Il s'agit de prévenir les difficultés langagières afin de lutter contre les conséquences associées aux troubles du langage : problèmes sociaux et comportementaux d'échec scolaire, absence de qualification professionnelle, réduction des opportunités sociales. Le programme vise à développer les interactions langagières et à soutenir le passage du parler à l'enfant au parler avec l'enfant. Concrètement, une formation est dispensée aux personnels des crèches ainsi qu'aux parents. L'évaluation en cours porte sur les effets sur les enfants (quotient intellectuel, motricité et langage), sur les parents et sur les éducateurs à moyen et long termes.

Une autre expérimentation issue du *Carolina Abecedarian*, puis développée au Québec, est « Jeux d'enfants », qui a démarré en décembre 2014 à l'initiative de la Ville de Lille. Ce programme d'intervention précoce est destiné aux enfants de 0 à 5 ans et se déroule au sein d'une halte-garderie, d'une crèche municipale et d'un relais d'assistant.e.s maternel.le.s. La méthode « Jeux d'enfants » propose de partir de l'observation du comportement de l'enfant et de définir les activités éducatives à partir de ce qu'il fait déjà et non de ce qu'il ne sait pas faire. Le programme utilise plus de deux cents jeux simples axés sur la relation adulte/enfant. Le principe repose sur une individualisation maximale de l'accueil du jeune enfant, compatible avec une prise en charge en groupe dans une structure collective telle qu'une crèche. Une évaluation est également en cours.

L'intervention précoce vaut également pour l'accompagnement à la parentalité. Plusieurs évaluations³ sur des dispositifs de ce type ont souligné l'amélioration du fonctionnement intrafamilial (consolidation du lien d'attachement, apaisement des conflits), les bénéfices individuels pour les parents (équilibre émotionnel, bien-être psychologique, estime de soi), le développement du pouvoir d'agir (acquisition de compétences sociales, remobilisation individuelle, modification de certaines trajectoires), les impacts en termes de cohésion sociale (effets d'affiliation sociale et d'intégration, développement du lien social), et les dépenses évitées (pour l'Aide sociale à l'enfance, le système judiciaire, la santé, l'Éducation nationale, etc.).

3. Ces évaluations ont été reprises dans le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'évaluation du soutien à la parentalité; <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article301>

Quelle est la situation française ?

Investir dans l'enfance pour lutter contre les inégalités apparaît d'autant plus important que la pauvreté des enfants a fortement augmenté au cours des cinq dernières années (Unicef 2015).

Des inégalités d'accès aux modes d'accueil tant territoriales que sociales

En matière d'accueil de la petite enfance, le contexte français est plus généreux que la moyenne européenne : un enfant de moins de 3 ans sur deux y bénéficie d'un accueil formel alors qu'un tiers est l'objectif qui a été fixé par le Conseil de l'Europe en 2002.

Entre 2006 et 2014, le nombre de places en Établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et chez les assistant.e.s maternel.le.s a augmenté de 31,6%. Le développement de l'accueil par des assistant.e.s maternel.le.s explique principalement cette évolution ainsi que, dans une moindre mesure, les créations de places en EAJE (+ 85 000 places sur la période).

Les inégalités d'accès aux modes d'accueil sont en premier lieu territoriales. L'offre est très hétérogène, entre les deux extrêmes de 10 places pour 100 enfants (en Guyane) contre 88 pour 100 (en Haute-Loire). Les EAJE se trouvent principalement dans l'urbain et le périurbain et dans une proportion bien moindre en zones rurales⁴.

Mais l'inégalité est également sociale. Le recours aux modes d'accueil est en effet très différencié socio-économiquement. Le niveau de vie des familles fréquentant les EAJE est en moyenne de 20% plus élevé que celui de l'ensemble des familles ayant un enfant de moins de 3 ans. Plus les parents sont dans les tranches de revenus faibles et plus ils gardent eux-mêmes leurs enfants. Ainsi, d'après l'enquête « Modes de garde et d'accueil du jeune enfant » (2013) de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 91 % des jeunes enfants des familles les moins aisées (premier quintile de revenus, soit 1 350 euros ou moins par mois) sont principalement gardés par leurs parents contre 31 % des enfants des familles les plus aisées (cinquième quintile, soit 2 150 euros ou plus par mois).

4. Observatoire national de la petite enfance (ONPE), rapport 2015, Cnaf, 2016 : https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/observatoire_petite_enfance/aje_2016bd.pdf

mois)⁵. Les enfants des foyers monoparentaux représentent à peu près 9 % à 10 % des enfants accueillis en crèche. Les raisons du moindre recours des familles défavorisées sont sans doute liées au coût, au rapport à l'emploi (chômage, inactivité) et aux conceptions du rôle des mères au plus jeune âge de l'enfant.

La situation française se caractérise également par la séparation ministérielle selon la tranche d'âge et le projet éducatif. Les jeunes enfants de 0 à 3 ans dépendent du ministère des Affaires sociales tandis que les écoles maternelles, de 3 à 6 ans, relèvent de l'Éducation nationale. Les objectifs et les professionnels ne sont pas les mêmes. L'organisation du système de la politique familiale ainsi que les spécificités des formations professionnelles dans le champ de la petite enfance en France mettent en évidence que les institutions d'accueil sont principalement envisagées comme des établissements à visée sanitaire et, dans une moindre mesure, éducative.

Un investissement important dans la petite enfance, plus modeste pour l'accompagnement à la parentalité

La France dépense beaucoup pour les modes de garde des tout jeunes enfants. Les dépenses publiques pour les services de garde et d'éducation préscolaire des 0 à 6 ans représentent 1,4 % du PIB. En 2014, la somme consacrée par l'ensemble des acteurs publics à l'accueil des enfants de 0 à 6 ans (y compris les congés parentaux) s'approche de 31,3 milliards d'euros. Le montant est réparti de façon quasi égale entre les 0 à 3 ans, principalement à travers la branche Famille, et les 3 à 6 ans, à travers le ministère de l'Éducation nationale et les collectivités territoriales. Le financement de l'accueil des moins de 3 ans est essentiellement couvert par la branche Famille (près de 8 milliards d'euros) et les collectivités territoriales (près de 3 milliards d'euros)⁶.

L'accompagnement des parents est un autre volet important. Les dispositifs de soutien à la parentalité consistent à renforcer les compétences des parents dans leur fonction éducative, en visant en priorité le bien-être de l'enfant. L'autre objectif principal de ces dispositifs étant l'investissement dans le capital humain, ils s'inscrivent dans une perspective d'investissement social. Ce sont

5. Villaume Sophie et Legendre Émilie, « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013 », in *Etudes et Résultats*, n° 896, Drees, octobre 2014.

6. ONPE, *op. cit.*

des dispositifs qui se veulent universels; l'hétérogénéité des actions menées et des profils des intervenants auprès des familles est importante. Principalement financés par la branche Famille, ils sont mis en œuvre par des associations. En France, les crédits consacrés à la parentalité ont doublé ces dernières années dans le cadre du Fonds national d'action sociale (Fnas), en passant de 51 millions d'euros en 2012 à un peu plus de 100 millions d'euros en 2017.

Pistes d'action

Il conviendrait sans doute de rendre plus explicites le bien-être et l'intérêt de l'enfant en tant qu'objectifs prioritaires de la politique familiale, laquelle est traditionnellement fondée sur la démographie, ainsi que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et une dimension éducative. Ce recentrage sur le bien-être de l'enfant et des parents appelle plusieurs types d'actions.

Développer des accueils de qualité

Si le développement des modes d'accueil est un impératif dans une perspective d'investissement social, une forte attention doit être portée à leur qualité afin d'avoir un impact positif sur le développement des enfants et donc sur le capital humain. En la matière, la qualité est une définition difficile à cerner et à mesurer, surtout dans un contexte d'offre diversifiée. Les critères européens énoncent : un environnement sûr et stimulant; un personnel bienveillant et encourageant; des possibilités d'interactions verbales et sociales intensives; des expériences appropriées pour encourager le développement cognitif, physique, social et émotionnel des enfants. Ces critères sont conditionnés par :

- une amélioration de la formation des personnels, qui doivent comporter une proportion minimale de professionnels de niveau et de formation universitaires;
- l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage grâce à la mise à disposition de lignes directrices éducatives sur l'exemple de ce qui existe pour l'école maternelle;
- le suivi et l'évaluation du service afin de garantir la mise en pratique de normes de qualité.

Repenser la formation des professionnel.le.s

Il conviendrait de repenser la formation des professionnel.le.s de la petite enfance par des qualifications davantage tournées vers les apprentissages

éducatifs, par un développement professionnel initial et continu et par un développement des échanges entre parents et professionnel.le.s en charge de l'accueil. Un rapport⁷ sur le rôle des modes d'accueil dans le développement de l'enfant, issu de réflexions collectives des professionnel.le.s du secteur, a été remis à la ministre des Familles en 2016. Il souligne que l'objectif est bien le développement du jeune enfant mais également son épanouissement : ce développement n'est pas que cognitif et la seule acquisition des connaissances ne saurait suffire. L'ambition proposée par ce rapport est de créer une identité commune des professionnel.le.s de l'accueil de la petite enfance qui dépasse les logiques métiers et la diversité des acteurs, et intègre donc les assistantes maternelles en renforçant leur professionnalisme. Parmi ses préconisations, le rapport recommande de créer des troncs communs aux différents métiers, de renforcer le professionnalisme de l'accueil individuel et de créer des synergies pour conjuguer les modes d'accueil collectifs et individuels.

Mieux articuler les liens avec l'Éducation nationale

Une expérience dans la ville de Sevran centrée sur l'entrée à l'école maternelle permet de penser des lieux et des «moments» passerelles, pour favoriser l'adaptation des enfants à l'entrée en petite section de maternelle. Mis en place en 2014, «Petits pas vers l'école» est un dispositif expérimental qui s'adresse prioritairement aux enfants n'ayant fréquenté aucune structure d'accueil et issus de milieux défavorisés. L'objectif est de rendre visible le fonctionnement d'une école maternelle, d'accompagner les parents dans le processus de séparation, de leur faire prendre conscience des enjeux de cette première scolarité et, également, de favoriser l'articulation des différentes pratiques professionnelles en s'inspirant des accueils parents-enfants, des actions passerelles. Les effets positifs sont indéniables : création d'une dynamique dans la classe entre pairs; les enfants investissent l'école et participent à une certaine réassurance du groupe; instauration d'un lien durable entre parents et enseignants à partir des échanges autour de chacun des enfants; évolution des représentations : celles des parents sur l'école maternelle et des enseignants sur l'enfant.

7. Voir : <http://www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/05/Rapport-Giampino-vf.pdf>

Intégrer les parents et les faire participer aux dispositifs

La participation des parents apparaît indispensable, notamment dans les modes d'accueil. Elle peut s'exercer à travers des temps pour la participation des familles, l'apport de leurs talents et ressources et des projets communs.

À cet égard, une expérience illustre la manière de donner de la réassurance aux parents. L'association Projet du Centre social du faubourg de Béthune propose une formation aux parents de familles défavorisées dont l'objectif est d'accroître leur confiance dans leurs compétences parentales. Chaque séquence de formation comprend plusieurs temps : pour « Dire », pour « Analyser, Montrer, Démontrer », pour « Théoriser, Transférer ». Le travail porte sur l'expression des sentiments, la spécificité du langage, la gestion des situations et problèmes dans la relation, la distinction entre un comportement et son interprétation. D'une année sur l'autre, les parents participants peuvent suivre des modules complémentaires et continuer à travailler sur le processus. Une attestation de qualification est remise aux parents venant valoriser leurs acquis.

Améliorer le système évaluatif

En France, très peu d'études ont examiné les effets durables des programmes d'éducation et d'éveil dans les modes d'accueil sur le développement ultérieur, cognitif et non cognitif, des jeunes enfants âgés de 3 ans ou moins.

L'évaluation est difficile à mener car ces effets sont sensibles sur des temps longs et les données longitudinales (qui suivent les individus ou les ménages dans le temps) sont rares. L'amélioration des méthodes de production de données longitudinales permettrait de pouvoir apprécier le coût/efficacité des dispositifs à long terme. Des méthodes d'évaluation rigoureuses sont sans doute à penser à partir d'expérimentations par exemple.

L'évaluation de l'impact social du soutien à la parentalité est également complexe. Il faut à la fois constater la réalité de ses effets et en mesurer l'intensité (dont le calcul gain/coût évité) tout en isolant la part due à l'action. L'évaluation doit tenir compte du ressenti subjectif des acteurs, recourir à l'observation et utiliser sans doute les récits de parcours des individus.

CHAPITRE 3

INVESTIR POUR L'ARTICULATION VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE ET POUR L'ÉGALITÉ FEMMES/HOMMES

L'objectif des politiques visant à favoriser l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle est de permettre à toutes et à tous de mener une carrière la plus complète possible tout en conservant une vie privée et familiale épanouie. Il s'agit bien d'articuler deux sphères complémentaires et non pas opposées dans la vie des individus, d'où le terme d'articulation plutôt que de conciliation. Les politiques visant à favoriser cette articulation encouragent l'accès des femmes, et notamment des mères, au marché du travail et leur permettent de s'y maintenir. Elles devraient également encourager les hommes à s'investir dans la sphère familiale. En ce sens, elles contribuent à l'égalité des femmes et des hommes. La promotion de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle s'est progressivement imposée au cœur de la politique familiale française depuis les années 1980, par le développement de structures d'accueil pour les enfants et la mise en place d'un congé parental. Mais elle ne vise alors pas tant un objectif d'égalité entre les sexes que le maintien du taux de natalité. Il faut attendre les années 2000 pour que la question de l'articulation soit posée en termes d'égalité professionnelle. Toutefois, le lien entre les politiques familiales et les politiques d'égalité professionnelle n'est pas toujours fait. En particulier, la question des mesures visant à inciter les hommes à prendre leur part des tâches domestiques afin d'équilibrer la répartition de celles-ci au sein du couple, selon le modèle de deux apporteurs de revenus et de deux « dispenseurs de soins (carer) », reste posée.

Les politiques d'investissement social cherchent à investir dans les « capacités » futures des individus. Elles visent aussi à mobiliser au mieux, et selon les souhaits des individus, leurs « capacités » acquises (voir Amartya Sen¹).

1. Sen Amartya, *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Dans le cadre des politiques d'investissement social, favoriser le travail des femmes répond à plusieurs objectifs : encourager la natalité face au vieillissement démographique, développer les services de prise en charge des personnes dépendantes (jeunes et âgées), réduire les risques de pauvreté des enfants (le taux de pauvreté des enfants est moins élevé dans les ménages où les parents travaillent) et augmenter les taux généraux d'emploi (afin de dégager des ressources pour les retraites). L'enjeu pour l'approche d'investissement social consiste à fixer également un objectif sociétal et démocratique d'égalité des sexes, en intégrant l'impact différencié des dispositifs sur les femmes et les hommes ou encore en destinant les mesures d'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle aux deux sexes.

Nous expliciterons ce que sont les enjeux de l'investissement social en matière d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et au regard de l'égalité des sexes avant de fournir des éléments de constat et de réflexion sur la situation française. Enfin, nous proposerons quatre principales pistes d'action.

Qu'est-ce qu'investir pour l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et pour l'égalité femmes/hommes ?

Les questions d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle relèvent de l'investissement social pour plusieurs raisons : démographiques (d'une part, plus l'accès des femmes au marché du travail est facilité et plus elles ont d'enfants et, d'autre part, les femmes qui travaillent représentent une main-d'œuvre d'actifs supplémentaire face au vieillissement de la population); de lutte contre la pauvreté (éviter la pauvreté des femmes et des enfants); de développement des enfants grâce à des modes d'accueil de qualité qui favorisent leurs capacités futures.

L'investissement social tient également compte des questions de *care*, à savoir toutes les tâches liées aux soins de vie, qui sont au cœur de l'articulation vie familiale et vie professionnelle. Bon nombre de ces tâches sont effectuées par les femmes, dont la prise en charge des parents âgés dépendants. Or, le risque de dépendance croît avec l'augmentation de l'espérance de vie. L'investissement social doit permettre la prise en charge des personnes dépendantes, notamment par l'État, pour favoriser l'avancée des carrières des femmes, leur accès à des postes de responsabilité et à des retraites suffisantes (lesquelles sont minorées du fait d'un retrait progressif du marché du travail des aidants de personnes âgées dépendantes).

Alors que les femmes réussissent mieux que les hommes dans les études, un « plafond de verre » fait obstacle à une progression professionnelle correspondant à leur niveau de qualification. Le fait que les contraintes de la vie familiale pèsent principalement sur elles explique également les inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes (voir *infra*).

La question de l'égalité femmes/hommes n'est pas une donnée *a priori* de l'investissement social. Elle invite à questionner plus globalement le projet de société vers lequel on souhaite aller. En reprenant la typologie de la philosophe américaine Nancy Fraser², trois évolutions des États-providence sont possibles pour atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes :

- le modèle du travailleur universel : les femmes travaillent à temps plein dans des conditions comparables aux hommes. On reste alors sur un modèle masculin du travail. La prise en charge des enfants et des personnes âgées est assurée par le développement des services ou de l'État;
- le modèle paritaire (*care giver parity model*) : le modèle de *care giver* (pourvoyeur de soins) est valorisé, par exemple en favorisant le temps partiel. On ne vise pas à transformer les rapports sociaux de sexe mais à diminuer le coût du *care* pour les femmes;
- le modèle du prestataire universel de soins : les individus (femmes et hommes) sont à la fois travailleurs et *care givers*, ce qui nécessite l'adaptation du marché du travail en conséquence. Le *care* est valorisé.

Selon les pays, l'investissement social peut aller vers l'un ou l'autre de ces modèles d'égalité.

Par ailleurs, si l'on s'appuie sur l'idée que la présence de plus de femmes sur le marché du travail est source de performance économique – idée qui alimente potentiellement une démarche d'investissement social –, il est nécessaire de penser finement l'articulation entre égalité et performance économique. À court terme, un plus grand nombre de femmes actives peut avoir un effet sur les performances des entreprises³, mais il n'y a pas de raison pour que cet impact soit particulièrement important : justifier la mixité par la performance économique est supposé être une incitation

2. Fraser Nancy, « After the Family Wage: Equity and the Welfare State », in *Political Theory*, vol. 22, n° 4, 1994, p. 591-618.

3. Bréda Thomas, « Féminisation et performances économiques des entreprises », *Rapport de l'Institut des politiques publiques*, n° 12, décembre 2015; <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2015/12/feminisation-performances-economiques-sociales-rapport-IPP-dec2015.pdf>

pour les dirigeants d'entreprise, complémentaire aux politiques coercitives de quotas ou de négociation sur l'égalité professionnelle. Les études qui visent à montrer les corrélations entre la présence significative des femmes en entreprise et l'amélioration des performances économiques ne sont pas très fiables. Dans les études qui cherchent à relier la performance économique à la mixité, il existe aussi un parti pris en faveur du travail des femmes plutôt qu'une recherche de l'articulation vie professionnelle et vie familiale pour les deux sexes. Des travaux comparatifs entre la France et la Grande-Bretagne, à partir de l'enquête *Workplace Employment Relations Survey* (WERS), plus précis, montrent que la féminisation a des effets positifs sur les relations au travail, la confiance envers l'entreprise et la satisfaction. En revanche, et l'interprétation est complexe, il n'y a pas d'effet de la féminisation des positions managériales. Plus globalement, aucun effet négatif de la féminisation n'est constaté sur les performances économiques et financières.

Les paradoxes de l'articulation vie professionnelle et vie familiale en France

Les mères travaillent à temps plein plus qu'ailleurs...

Le taux d'emploi des Françaises, à près de 70%, est équivalent à la moyenne OCDE⁴. Les femmes sont donc massivement en emploi. Toutefois, les mères ont plus d'opportunités de travailler à temps plein en France. L'incidence de la maternité sur leur activité professionnelle est visible à partir du deuxième enfant et s'accroît à partir du troisième. Alors que 71 % des femmes en couple avec un seul enfant âgé de moins de 3 ans sont en emploi, elles ne sont plus que 37% lorsqu'elles sont mères de famille nombreuse (trois enfants ou plus) avec au moins un enfant de moins de 3 ans. Par ailleurs, la proportion de femmes travaillant à temps partiel se maintient depuis une quinzaine d'années autour de 30%, à un niveau bien inférieur à celui de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

4. Thévenon Olivier, «L'augmentation de l'activité des femmes en Europe : progrès de la conciliation ou polarisation des comportements ?», *Population*, vol. 64, n° 2, 2009, p. 263-304; https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/439107/filename/02_PopF0902_Thevenon.pdf

... mais la division sexuée du travail demeure forte

Les femmes travaillent moins souvent et pour un nombre d'heures plus faible que les hommes. En outre, moins le niveau de diplôme est élevé, plus les écarts de taux d'emploi entre les sexes sont importants. Les femmes cadres demeurent minoritaires. Les écarts de salaire entre les femmes et les hommes persistent, surtout en haut de la hiérarchie. Près du tiers de cet écart de salaire reste inexplicable en France. Les femmes ne sont pas forcément discriminées dans l'accès à l'emploi mais au sein de l'emploi lui-même. Par ailleurs, selon l'Insee, les femmes continuent d'effectuer 70 % des tâches familiales et domestiques.

Le congé parental long est dissuasif pour l'emploi des femmes...

Le dispositif du congé parental a changé plusieurs fois de dénomination – Allocation parentale d'éducation (APE), Complément de libre choix d'activité (CLCA), Prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) –, mais sans jamais résoudre les contradictions inhérentes à la prestation elle-même. La durée de trois ans (aujourd'hui vingt-quatre mois s'il n'est pas partagé entre les parents) est très longue comparée aux autres pays européens. La France est, en outre, le seul pays européen où l'allocation dépend du rang de l'enfant. Celle-ci ne s'adresse qu'aux parents déjà en emploi et elle est faiblement compensée par une allocation dont le montant équivaut à un demi-smic.

Les femmes sont 96 % des personnes qui utilisent le congé parental. Il est surtout pris par celles qui sont faiblement diplômées et qui occupent des emplois peu qualifiés et peu rémunérés. Les nombreux travaux sur l'impact du congé parental sur l'emploi des femmes soulignent comment ce congé long contribue à creuser les inégalités entre les femmes et les hommes, que ce soit en termes de carrière professionnelle, de rémunération ou de retraites⁵. Par exemple, avec la réforme de 1994 de l'APE, le taux d'activité des mères de deux enfants, qui avait augmenté régulièrement au cours des années précédentes pour atteindre 68 % en 1994, a chuté de 24 points en l'espace d'un an pour retomber à 44 % en décembre 1995. L'impact de cette réforme

5. Voir par exemple Fagnani Jeanne, «Work-family life balance: future trends and challenges», in *The Future of Families to 2030*, OCDE, 2011, p. 119-188; Lequien Laurent, «Durée d'une interruption de carrière à la suite d'une naissance : impact sur les salaires. L'exemple de la réforme de l'APE», in *Politiques sociales et familiales*, n° 108, 2012, p. 59-72.

a porté non seulement sur le taux global d'activité mais aussi, et surtout, sur les conditions d'emploi des femmes. Le décrochage de l'emploi après un congé parental a également été observé.

Ensuite, avec la réforme de 2004 qui a créé le CLCA, on assiste à une augmentation du travail à temps partiel des mères de deux et trois enfants. Le nombre de bénéficiaires du CLCA à temps plein a baissé, tandis que les bénéficiaires d'un CLCA associé à une activité professionnelle comprise entre 5 % et 80 % d'un temps complet sont en progression régulière. Le profil de ces bénéficiaires est différent de celui des bénéficiaires à taux plein. Même s'il s'agit encore majoritairement de femmes, celles-ci sont issues des catégories moyennes. L'impact sur l'emploi n'est pas pour autant négligeable car une étude spécifique a montré que les femmes semblent rester à temps partiel après la sortie du dispositif⁶.

... et renforce les représentations parentales genrées

Quand les pères ont recours à ce dispositif (3,7 % des bénéficiaires en 2016), ils ne choisissent pas un arrêt total (71 % d'entre eux sont à temps réduit) et justifient leur décision par un argument valorisant, tel celui d'un projet co-éducatif avec les mères. Plus d'un quart des pères bénéficiaires partagent cette prestation avec leur conjointe.

Les recherches⁷ sur les pères en congé parental montrent que leur profil est particulier et traduit un rapport à l'emploi un peu plus distancié que chez l'ensemble des hommes, sans rompre pour autant avec le modèle prescriptif de travail masculin. Leur comportement vis-à-vis des sphères professionnelle et familiale se distingue de celui des femmes en congé parental : ils maintiennent un lien avec la sphère professionnelle et ont de la difficulté à légitimer leur place de « père au foyer ». Ils se disent distanciés par rapport au travail mais une analyse plus fine de leurs discours, dans le cadre d'enquêtes qualitatives, montre que leurs représentations du travail et de la répartition des tâches, notamment parentales, restent genrées.

6. Boyer Danielle et Nicolas Muriel, «Les comportements d'activité des mères à la suite du CLCA à taux partiel», *Politiques sociales et familiales*, n° 108, 2012, p. 19-32.

7. Boyer Danielle, «Le rapport à l'emploi des pères bénéficiaires du CLCA à temps partiel», *Informations sociales*, n° 176, 2013, p. 48-67.

Le modèle de l'omniprésence maternelle auprès des enfants reste prégnant et constitue un obstacle majeur à la légitimité de leur place. Au regard de ce qu'ils considèrent acceptable en fonction de la norme de l'engagement des hommes au travail, ces pères justifient leur aménagement du temps de travail moins dans une logique de « conciliation » que de « flexibilité ».

Les entreprises françaises en retrait dans la mise en place de cette articulation

D'après le *Baromètre 2015* publié par l'Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise (OPE)⁸, 9 salariés sur 10 considèrent l'équilibre des temps de vie comme un sujet de préoccupation important; 63% des salariés interrogés estiment que leur employeur « ne fait pas beaucoup de choses ». Un meilleur équilibre des temps améliorerait leur qualité de vie au sein de l'entreprise ainsi que leur santé au travail pour une écrasante majorité (96%) et cela « de manière très importante » pour 67%, mais aussi le climat social (96% et 54%) ou encore leur engagement personnel (95% et 53%). Lorsque les salariés bénéficient d'une organisation de leur temps de travail compatible avec leur vie familiale, on constate une baisse de l'absentéisme et un plus fort engagement dans la vie de l'entreprise. La question de l'articulation vie familiale et vie professionnelle devrait donc être un enjeu pris au sérieux par les entreprises.

La stratégie publique consiste à mettre en place des mesures d'ordre plus incitatif que contraignant : création du crédit d'impôt famille (2004); intégration du thème de l'articulation vie familiale et vie professionnelle dans les négociations obligatoires sur l'égalité professionnelle en 2006; soutien à la création de labels, chartes, observatoires pour la valorisation et la diffusion de bonnes pratiques. Les pouvoirs publics ont également instauré des incitations fiscales, mais celles-ci demeurent très inégalement investies dans l'aide à l'articulation pour leurs salariés en raison d'une forte hétérogénéité des pratiques. Les dispositifs développés en parallèle *via* les conventions collectives ou les comités d'entreprise sont eux aussi répartis de façon très inégale, tandis que ceux destinés à apporter une aide ponctuelle aux salariés parents sont peu nombreux.

⁸. *Le Baromètre OPE de la Conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle*, <http://www.observatoire-equilibre.com/barometre-ope-de-la-conciliation-entre-vie-professionnelle-vie-personnelle-et-vie-familiale-presentatation-des-resultats-2015-du-volet-salaries-realise-en-partenariat-avec-lun/>

Selon une recherche de l'IRES⁹ menée auprès d'une dizaine de grandes entreprises, les employeurs se montrent ouverts au dialogue mais le coût des dispositifs fait obstacle à un engagement concret. L'analyse des mesures négociées révèle ainsi que ce sont les dispositifs les moins contraignants pour les entreprises et les moins coûteux qui sont les plus fréquents (tel l'encadrement des horaires tardifs de réunion). C'est essentiellement le dispositif de négociation obligatoire sur l'égalité professionnelle qui a introduit ce thème dans les entreprises. Le régime qui prévaut est celui de la mise en conformité plutôt que celui d'une véritable prise de conscience des enjeux de l'articulation emploi-famille, notamment dans ses implications sur l'égalité professionnelle.

Trois grands registres d'actions peuvent être repérés : l'extension des droits légaux (le congé paternité et sa rémunération), l'organisation du temps de travail (l'entreprise s'engage à prendre en compte le fait familial dans les dispositifs existants, mais le télétravail et le compte épargne-temps sont peu évoqués) et la question des services et des aides aux salariés parents (ce sont les mesures les plus coûteuses et les moins fréquemment mises en place). Quant aux comités d'entreprise (CE), ils investissent peu la question de l'articulation en raison de la réticence de leurs élus.

Pistes d'action

Politique familiale et politique d'emploi : l'investissement social pour assurer la nécessaire transversalité

La segmentation des politiques contribue à entretenir des paradoxes dans le « libre choix » des moyens d'articuler vie familiale et vie professionnelle (continuer de travailler ou garder son enfant) et contribue au maintien des inégalités entre les femmes et les hommes. Dans une perspective d'investissement social, les réflexions portent sur la mise en place d'un congé parental plus court et mieux rémunéré (articulé sur le salaire plutôt que sous la forme d'une allocation) et sur une politique active de lutte contre les inégalités d'accès aux services d'accueil de la petite enfance, notamment pour les familles monoparentales. Les questions d'articulation concernant

⁹. Brochard Delphine et Letablier Marie-Thérèse, *Les dispositifs d'entreprise en direction des familles, rapport de recherche pour l'IRES*, 2013; <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00977580>

l'ensemble des salariés, femmes et hommes, les agencements de temps de travail et la flexibilité devraient être pensés pour les deux sexes.

Les crèches à vocation d'insertion professionnelle constituent un exemple de combinaison de ces deux politiques : le dispositif des crèches à vocation d'insertion professionnelle (VIP) est une initiative lancée il y a treize ans par l'Institut d'éducation et des pratiques citoyennes (IEPC). Elles ont une double mission : accueillir en crèche les jeunes enfants (0 à 3 ans) de parents sans emploi et accompagner vers l'emploi ou la formation professionnelle les parents bénéficiaires. Un accord a été signé en 2016 entre le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, la Caisse nationale des Allocations familiales et Pôle emploi afin de développer ces crèches.

Ce dispositif s'adresse aux parents en démarche d'insertion professionnelle pour lesquels les principaux freins à l'emploi ont été levés (addiction, très faible maîtrise de la langue française, absence de domicile fixe, absence de titre de séjour). Il s'agit d'une contractualisation de l'accompagnement vers l'emploi par la signature d'un contrat d'engagement de trois mois, renouvelable une fois. Une centaine de crèches devraient bénéficier de ce label en 2017.

Responsabiliser les entreprises, penser et changer le rapport au travail et à son organisation

Les attentes des salariés pour mieux articuler leur vie professionnelle et familiale sont en progression constante. Les deux mesures prioritaires pour eux sont la souplesse des modalités et des horaires de travail et la possibilité d'aménager les horaires de travail en fonction des contraintes parentales. Dans la dernière enquête européenne sur les conditions de travail, la question quantitative, celle du temps de travail, reste importante : 58% des actifs sont satisfaits de leur temps de travail, 13% souhaiteraient l'augmenter (généralement ceux qui ont des temps partiels courts) et 28% le diminuer (sans surprise, ceux qui ont de longs horaires de travail). Néanmoins, la demande la plus importante des salariés porte sur la souplesse des journées de travail et des horaires travaillés.

Les stratégies de flexibilité des entreprises ont pu avoir des impacts différenciés pour les salariés : des inconvénients, tels que des horaires atypiques subis et une fragmentation des temps de vie, mais, aussi, de nouvelles opportunités pour ceux à qui elles ont donné une marge de manœuvre pour

gérer leur emploi du temps. Ces réformes sont sur l'agenda politique et social et émergent dans plusieurs pays. Ainsi, en Allemagne, un travail a été mené sur les chantiers du temps choisi en 2016 et, au Royaume-Uni, le *Right to request* a introduit dans le code du travail la possibilité pour tout salarié de demander la mise en place d'un aménagement horaire, quel qu'il soit.

Les expériences étrangères montrent que la flexibilité du travail en termes spatiotemporels se met en place selon des modalités diverses, par exemple :

- des pratiques de temps partiel et d'horaires atypiques moins pénalisantes pour les carrières;
- des horaires flexibles choisis et l'annualisation des horaires avec la création d'un compte épargne-temps et des semaines compressées;
- le développement du télétravail, y compris pour des postes à responsabilité;
- des pratiques de *job sharing* (poste partagé par un binôme) qui permettent aux femmes d'accéder à des postes à responsabilité.

En outre, les États devraient mettre en place des dispositifs de mesure de l'égalité et de suivi de progrès au sein des entreprises, en plus des obligations légales. Dans certains pays, le gouvernement subventionne des agences externes afin d'effectuer ce suivi. Enfin, il est important de faire valoir auprès des dirigeants, actionnaires et investisseurs que l'égalité en entreprise est bénéfique pour celle-ci, ce qui pourra encourager les pratiques d'entreprise favorables à l'accès des femmes à des fonctions de cadre¹⁰.

Inciter les hommes à prendre part à cette articulation

L'articulation vie familiale et vie professionnelle concerne les deux sexes. L'évolution de la paternité au cours des dernières décennies et les aspirations des pères salariés en sont la preuve et doivent être prises en considération. Pourtant, les pratiques d'entreprise demeurent fortement rétives à la prise en compte des contraintes parentales des pères. En outre, peu d'hommes utilisent le congé paternel et les incitations au partage du congé parental demeurent peu ambitieuses.

Si les questions d'organisation du travail sont au centre des mesures incitatives possibles, une réforme du congé parental (notamment avec un niveau financier acceptable) pour inciter concrètement les pères à y recourir pourrait leur être associée.

10. Voir l'intervention d'Olivier Thévenon lors de la séance du 21 juin 2016.

Les hommes s'organisent d'ailleurs pour encourager les entreprises à leur permettre de mieux articuler leur vie familiale et leur vie professionnelle. L'expérience innovante du réseau *Happy Men*¹¹ implique les hommes sans discours culpabilisateur. Il s'agit du premier réseau interentreprises d'hommes managers et cadres dirigeants engagés en faveur de l'égalité professionnelle. Les évolutions managériales qui favorisent un meilleur accès des femmes aux postes à responsabilités facilitent aussi, pour les hommes, une meilleure articulation. Elles contribuent, dans un même mouvement, à supprimer le «plafond de verre» pour les femmes et le «plancher de verre» pour les hommes. Ce réseau est basé sur le principe que les managers ont tout à gagner à la promotion professionnelle des femmes : levier de performance pour l'entreprise; meilleure valorisation de tous les talents; meilleure articulation de la vie professionnelle et privée pour tous et toutes. Plusieurs entreprises se sont déjà engagées dans cette voie, telles que Orange, BNP Paribas, France TV, EDF...

Mieux évaluer l'efficacité des moyens et des politiques mis en œuvre

Constat est fait d'un manque de suivi des politiques d'égalité des sexes en matière d'évaluation. Il apparaît donc nécessaire d'améliorer les outils de suivi et d'évaluation afin de permettre de mieux vérifier la mise en œuvre et l'effectivité des politiques. Par exemple, afin de promouvoir l'accès des femmes aux postes de direction¹², les États devraient se doter d'outils de pilotage pour contrôler la mise en œuvre des lois et l'effectivité des sanctions, et faire la publicité des bonnes pratiques. Ils devraient également, en plus des obligations légales, s'équiper de dispositifs de mesure de l'égalité et de suivi de progrès au sein des entreprises. Certains pays, nous l'avons vu, subventionnent des agences externes afin d'effectuer ce suivi.

Il est souvent considéré que l'efficacité et l'équité sont difficilement compatibles. L'objectif de l'investissement social est précisément de supprimer tout antagonisme «égalité entre les hommes et les femmes» et «meilleures performances économiques». Il est possible de faire converger les deux dans certaines conditions, tout l'enjeu résidant alors dans l'identification

11. www.happymen.fr

12. Voir l'intervention d'Olivier Thévenon lors de la séance du 21 juin 2016.

de ces conditions et l'existence d'une volonté politique pour les créer. En revanche, il apparaît difficile – et discutable sur le fond en raison d'une dépolitisation des questions soulevées – de tenter d'évaluer la rentabilité de telles politiques¹³. Évaluer afin de mieux dépenser pour atteindre un objectif est recevable, mais le danger survient lorsque l'évaluation est utilisée pour juger un objectif à l'aune de ce qu'il rapporte. Ce qui est rentable risque d'être uniquement ce qui peut être mesuré par les économistes. Si les moyens pour atteindre les objectifs doivent être évalués, les objectifs eux-mêmes portent une valeur qui les légitime à elle seule.

13. Voir l'intervention d'Hélène Périvier lors de la séance du 21 juin 2016.

CHAPITRE 4

INVESTIR DANS LA JEUNESSE : DOTER LES JEUNES DES MOYENS NÉCESSAIRES POUR FAVORISER LEUR AUTONOMIE

Plusieurs évolutions concomitantes affectent la condition des jeunes :

- les incertitudes de l'avenir, la dégradation des mécanismes d'entrée sur le marché du travail et d'insertion professionnelle;
- la complexité des étapes du passage à l'âge adulte, de plus en plus diffuses, les catégories elles-mêmes – l'enfance, l'adolescence, la jeunesse, l'âge adulte – devenant beaucoup plus floues qu'autrefois;
- la dépendance matérielle accrue des jeunes vis-à-vis de leurs parents, alors que les structures familiales se transforment et se diversifient, et vis-à-vis des institutions;
- enfin, la complexité et les limites actuelles des politiques publiques de jeunesse face à ces transformations.

La France investit-elle assez dans sa jeunesse ? Les jeunes Français apparaissent très inégalement préparés à une vie autonome et à une insertion socioprofessionnelle réussie. Un premier enjeu est celui de l'investissement dans l'éducation, en raison d'une accentuation de l'écart en ce domaine entre notre pays et ceux qui sont les plus performants, mais aussi de la persistance, voire de l'aggravation, des inégalités scolaires.

Un second enjeu est celui de l'insertion professionnelle et sociale des nouvelles générations. Si environ les deux tiers des jeunes se stabilisent à terme dans l'emploi, une majorité d'entre eux fait l'expérience de la précarité au début de la vie professionnelle et un tiers connaît des parcours heurtés et/ou marqués par un éloignement de l'emploi¹.

Enfin, orientés vers des dispositifs spécifiques, inégalement articulés entre eux, les jeunes les moins bien formés et/ou dépourvus de soutiens

1. Boisson-Cohen Marine, Garner Hélène et Zamora Philippe, *L'insertion professionnelle des jeunes, op. cit.*

familiaux pâtissent d'une organisation sociale qui fait reposer l'accompagnement de la transition vers l'âge adulte d'abord sur les solidarités familiales et des aides sociales destinées aux jeunes qui transitent par leurs parents. L'inclusion des jeunes les plus fragiles demeure mal assurée.

Pourquoi investir dans la jeunesse ?

La jeunesse est une période qui se caractérise aujourd'hui par une entrée dans la vie adulte de plus en plus tardive en raison des problèmes d'insertion sur le marché du travail et d'une difficile autonomisation par le logement. La moitié des personnes pauvres ont moins de 30 ans (du fait, d'une part, de la situation des jeunes et, d'autre part, de la présence d'enfants au sein des ménages pauvres)².

Un nouvel âge de la vie traversé par de fortes inégalités sociales et spatiales

Depuis les années 1980, la jeunesse a émergé comme un «nouvel âge de la vie³». Deux raisons principales sont avancées pour expliquer ce phénomène : l'allongement moyen de la durée des études du fait de la massification de l'enseignement, ainsi que l'essor du chômage des jeunes et leurs difficultés croissantes d'insertion sur le marché du travail.

Mais les jeunes sont loin de former un ensemble homogène. Ces mêmes mécanismes sous-jacents créent deux jeunesse, le niveau de diplôme déterminant de plus en plus la rapidité et la qualité de l'insertion professionnelle de chacun parmi les jeunes.

La comparaison des niveaux de vie entre groupes d'âge, notamment entre jeunes et vieux, ne doit ainsi pas faire oublier l'importance des inégalités au sein de chaque groupe. Les inégalités intragénérationnelles sont plus grandes et ont crû plus rapidement ces vingt dernières années parmi la jeunesse (18 à 24 ans) qu'en moyenne dans l'ensemble de la population. La reproduction des inégalités d'une génération à l'autre est également plus forte en France que dans d'autres pays. Les difficultés de la jeunesse, liées

2. Haut Conseil à la famille, *Les jeunes de 18 à 24 ans, tome IV. Les termes des débats sur les aides publiques aux jeunes majeurs*, 2016.

3. Chevalier Tom, intervention dans le séminaire. Citation de Galland Olivier, «Un nouvel âge de la vie», *Revue française de sociologie*, n° 4, 1990, p. 529-550.

notamment à la situation du marché du travail et du logement, accentuent le poids de l'héritage social. Certains jeunes sont doublement pénalisés car ils ne disposent ni de ressources propres ni d'un soutien familial pour réussir leur insertion. Les inégalités peuvent enfin être corrélées à des origines migratoires : une partie des jeunes descendants d'immigrés subissent des pénalités multiples⁴.

Cette évolution explique l'une des principales caractéristiques de la transformation de la structure de la pauvreté en France. Les jeunes sont désormais en proportion les plus touchés. En 2014, le taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60 % du revenu médian) chez les 18 à 29 ans était, après transferts sociaux, de 18,3 % pour les hommes et 21,2 % pour les femmes, contre respectivement 13,4 % et 14,7 % dans l'ensemble de la population⁵.

Les inégalités sociales au sein de la jeunesse sont aussi de plus en plus des inégalités spatiales : les « trappes à précarité » se constituent en « trappes à quartiers », avec des logiques de stigmatisation résidentielle et de discrimination fondées sur la couleur de la peau, qui pénalisent fortement une grande partie des jeunes qui y habitent. Dépourvus d'emplois stables correctement rémunérés, ces jeunes se vivent privés de perspectives crédibles d'intégration. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, le taux de chômage des moins de 25 ans est proche de 40 %, contre 24 % sur l'ensemble du territoire⁶. Ce très haut niveau de chômage bloque les mécanismes de l'intégration et entraîne une partie de la jeunesse des « quartiers sensibles » dans un processus d'involution sociale, entretenu par une série de mécanismes ségrégatifs. La ségrégation urbaine se propage de façon cumulative dans le temps et l'espace en aggravant les inégalités dans la plupart des dimensions de la vie quotidienne des jeunes⁷, comme leur accès à l'emploi, mais aussi au système scolaire et plus généralement aux potentialités des territoires.

4. Boisson-Cohen Marine et Cusset Pierre-Yves, *Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?*, France Stratégie, mars 2016.

5. CCMSA ; Cnaf ; Cnav ; DGFiP ; Insee, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux.

6. ONZUS, Rapport annuel 2014, 2015 ; http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/onzus_rapport_2014.pdf

7. Avenel Cyprien, « Jeunesse des quartiers fragiles, politique de la ville et émeutes urbaines », in Hamel Jacques, Pugeault-Cicchelli Catherine, Galland Olivier et Cicchelli Vincenzo (dir.), *La jeunesse n'est plus ce qu'elle était*, PUR, coll. « Le sens social », Rennes, 2010, p. 301-314.

La jeunesse rurale rencontre aussi des difficultés spécifiques, notamment d'accès aux services publics (d'orientation, de l'éducation formation et de l'emploi) ainsi qu'à la mobilité⁸.

Un enjeu d'éducation

Les performances globales de la France en matière d'éducation, mesurées par l'enquête PISA⁹ en 2015, la situent à une place médiocre, à savoir au dix-neuvième rang des trente-cinq pays de l'OCDE. Elle détient également le record des inégalités scolaires, avec un écart de performance entre les élèves les plus et les moins favorisés de l'ordre de 24%, contre 9% en Allemagne. Elle connaît enfin des retards en termes d'investissement éducatif dans le primaire et le supérieur. L'effort d'investissement public à consentir pour égaler les pays les plus performants représenterait + 1,4 point de PIB¹⁰.

Globalement, le système éducatif demeure en France plus élitiste et inégalitaire que le système de l'apprentissage et celui de la formation professionnelle qui, en comparaison, tendent à bénéficier davantage aux jeunes moins qualifiés et sont les supports d'une « seconde chance » pour une partie d'entre eux. Il faut toutefois souligner que le flux des jeunes sortant de formation initiale sans diplôme est en baisse : il s'est établi en moyenne à 14% sur la période 2012-2014 (106 000 jeunes par an) contre 18% sur la période 2005-2007 (132 000 jeunes par an). Mais la part des jeunes sans diplôme parmi l'ensemble des jeunes de 18 à 24 ans est inférieure d'un tiers à ces chiffres, parce qu'une partie d'entre eux reprennent des études ou entrent en formation avant 25 ans.

L'enjeu de l'éducation et du niveau de qualification obtenu est crucial puisqu'il est le déterminant le plus significatif de l'avenir professionnel des jeunes en France aujourd'hui. Dans la tranche d'âge des 15 à 29 ans, le taux de chômage

8. Coly Bertrand et Even Danielle, *Place des jeunes dans les territoires ruraux*, avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) adopté le 11 janvier, 2017.

9. PISA (*Programme for International Student Assessment*) est une enquête trisannuelle menée par l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique), qui évalue les systèmes d'éducation à travers une comparaison des résultats auprès d'enfants de 15 ans.

10. Agacinski Daniel, Harfi Mohamed et Ly Son Thierry, *2017-2027- Quelles priorités éducatives ?*, Paris, France Stratégie, 2016.

des non-diplômés est presque quatre fois plus élevé que celui des diplômés du supérieur (38% contre 10% en 2013)¹¹. Les non-diplômés mettent en moyenne un an pour accéder à un premier emploi contre 3,3 mois pour les diplômés du supérieur, et ils sont plus exposés à la conjoncture économique. Le poids du diplôme s'est accru dans la crise : trois ans après la sortie du système éducatif, près d'un jeune actif non diplômé sur deux se déclarait en 2010 en recherche d'emploi (48%) contre un sur trois en 2004 (32%). En comparaison, le chômage des diplômés au niveau master et doctorat est resté, respectivement, contenu en dessous de 10% et autour de 5%¹².

Un enjeu d'insertion professionnelle et sociale

Sept ans après leur sortie du système éducatif, les jeunes se répartissent autour de trois trajectoires :

- un tiers des jeunes n'a pas ou peu connu de chômage ou de CDD ; ils se sont stabilisés rapidement en emploi à durée indéterminée, y compris non salarié ;
- un autre tiers a réussi à se stabiliser après un parcours heurté où les phases de chômage et d'emploi à durée déterminée se sont succédé ;
- un dernier tiers peine à s'insérer ; il est confronté à la précarité avec des CDD entrecoupés de périodes récurrentes et prolongées de chômage¹³.

En raison de leur taux de chômage et du développement des situations de précarité, les jeunes les plus vulnérables sont exposés à un processus de désaffiliation sociale, illustré par l'augmentation de la population des «NEET¹⁴» et par la surreprésentation des sortants de l'aide sociale à l'enfance parmi les jeunes marginalisés. Les NEET sont estimés à 15% des jeunes de 15 à 29 ans¹⁵ et une partie d'entre eux est exposée à un risque de pauvreté durable, voire d'exclusion sociale¹⁶.

11. Données Insee.

12. Enquête Céreq sur l'insertion professionnelle des primo-sortants du système éducatif. Comparaison trois ans après la sortie du système éducatif des générations 2004 et 2010.

13. Boisson-Cohen Marine et Cusset Pierre-Yves, *op.cit.*

14. «*Not in Education, Employment or Training*» («Ni à l'école, ni en emploi, ni en formation»). Voir Dares, *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2015, 2017*.

15. *Ibid.*

16. Haut Conseil à la famille, *op. cit.*

Les jeunes les moins formés et/ou dépourvus de soutiens familiaux font les frais d'une organisation sociale qui fait reposer l'accompagnement de la transition vers l'âge adulte d'abord sur les solidarités familiales. Éloignés de l'emploi et des filets de protection sociale de droit commun tels que l'assurance chômage et le Revenu de solidarité active (RSA), ils sont orientés vers des dispositifs dédiés, en général contingentés et peu articulés entre eux.

Pour les jeunes qui ne bénéficient pas d'aides familiales, les marges de manœuvre se réduisent et les choix se révèlent de plus en plus contraints¹⁷. La combinaison de la faiblesse sinon l'absence des revenus avec une augmentation des prix du logement, dans les grandes villes tout particulièrement, rend l'accès à un logement indépendant impossible pour des franges nombreuses de la jeunesse, alors qu'il s'agit d'une étape essentielle du processus d'autonomisation.

L'accès à l'autonomie des jeunes en France comparé aux autres pays européens

En France, la jeunesse peut être définie comme une situation originale combinant la possibilité d'une autonomie affective et relationnelle et une dépendance économique à l'égard de la famille. Sa spécificité est alors de vivre une ambivalence entre une certaine autonomie et une certaine dépendance.

L'accès à l'indépendance des jeunes prend plusieurs formes. En les associant aux politiques publiques correspondantes, Tom Chevalier propose une typologie de différents régimes de citoyenneté socioéconomique en Europe¹⁸. Il distingue d'abord :

- la citoyenneté économique (politiques d'éducation/politiques de l'emploi), qui vise à promouvoir l'emploi des jeunes *via* la distribution des compétences;
- la citoyenneté sociale (politiques familiales, aides aux étudiants, allocations logement, prestations chômage), qui vise à délivrer une aide publique aux jeunes, notamment pour soutenir leur transition vers l'âge adulte.

17. Dulin Antoine (rapporteur), «Entre droits formels et droits réels : l'accès aux droits sociaux des jeunes», CÉSE, Journaux officiels éditions, juin 2012; Ferras Benjamin et al., *La protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans*, Inspection générale des affaires sociales, La Documentation française, 2015; EN3S, «Les jeunes et la protection sociale», *Regards*, n° 48, 2015, p. 29-40.

18. Tom Chevalier, intervention dans le séminaire. Voir aussi : Chevalier Tom, *L'État-providence et les jeunes*, L'Harmattan, 2012; et Chevalier Tom, «L'État et l'accès à l'autonomie des jeunes en Europe», *Regards*, n° 48, EN3S, 2015, p. 69-80.

De cette typologie découlent quatre régimes de citoyenneté, résumés dans le tableau ci-dessous :

	Citoyenneté sociale familialisée	Citoyenneté sociale individualisée
Citoyenneté économique inclusive	Citoyenneté encadrée <i>Allemagne, Autriche</i>	Citoyenneté habilitante <i>Suède, Pays-Bas, Finlande, Danemark</i>
Citoyenneté économique sélective	Citoyenneté refusée <i>Espagne, Portugal, Grèce, Luxembourg, Belgique, France, Italie</i>	Citoyenneté de seconde classe <i>Royaume-Uni, Irlande</i>

Dans les pays nordiques, les jeunes accèdent très tôt à une autonomie complète. En Suède par exemple, l'autonomie économique est permise par un système éducatif inclusif et égalitaire. Sur le volet social de la citoyenneté, l'obligation alimentaire s'achève quand le niveau secondaire est atteint, il n'y a pas de politique familiale en soi, l'aide aux étudiants est universelle et individualisée et des allocations logement sont fournies aux 18 à 29 ans.

Au Royaume-Uni, en raison d'un système éducatif inégalitaire et élitaire, d'aides individualisées sous forme de prêts aux étudiants mais aussi d'obligations alimentaires et d'allocations familiales s'achevant entre 16 et 19 ans, les jeunes connaissent une citoyenneté de « seconde classe¹⁹ ».

En Allemagne, la citoyenneté est « encadrée ». Le système éducatif est fortement segmenté entre trois filières. De plus, les parents ont une obligation alimentaire envers les enfants jusqu'à ce qu'ils deviennent indépendants financièrement. Les aides aux étudiants sont dépendantes des ressources parentales. Par ailleurs, les prestations chômage sont ouvertes dès 15 ans – mais subsidiaires et avec des conditions plus strictes pour les

19. *Ibid.*

moins de 25 ans – et associées à un système d'assistance sociale spécifique pour la jeunesse jusqu'à 27 ans.

Les jeunes entre une protection sociale familialisée, une protection sociale universelle et des dispositifs spécifiques

Une des spécificités du système français de garantie sociale est qu'il est historiquement fondé sur un système de droits familialisés et non individuels, à l'exemple des bourses d'études sous condition de ressources des familles, des seuils d'âge de versement des prestations familiales ou encore de la prise en compte de l'enfant dans le calcul de l'impôt des ménages.

La restriction de l'accès des jeunes de moins de 25 ans à un revenu minimum est la question la plus débattue. Pour certains, la condition d'âge associée au Revenu de solidarité active (RSA, par ailleurs sous condition de ressources du foyer de rattachement) empêche de lutter efficacement contre la pauvreté des jeunes et les éloigne des droits communs²⁰. Les jeunes qui ne remplissent pas les conditions très restrictives d'accès au RSA sont des jeunes célibataires et sans enfants, qui n'ont pas ou plus le droit aux allocations-chômage. Outre que le RSA garantit un niveau de ressources, il permet aussi d'accéder à un ensemble de droits sociaux et à un accompagnement social, des outils diversifiés et des contrats aidés d'accès à l'emploi. Une frange de la jeunesse serait ainsi mise à l'écart des dispositifs d'aides institutionnelles, qui sont octroyées sur la base des minima sociaux. Un exemple l'illustre en matière de protection complémentaire maladie : la CMU-C et l'ACS sont « familialisées », c'est-à-dire que les moins de 25 ans, hors déclaration fiscale séparée, doivent joindre leur demande à celle de leurs parents.

Pour d'autres, les constats sont à tempérer. D'une part, les jeunes bénéficient de l'universalisation de certaines protections sociales. La protection universelle maladie (PUMA) en offre un exemple : depuis le 1^{er} janvier 2016, elle garantit à toute personne qui travaille ou réside en France un droit à la prise en charge des frais de santé, sans démarche particulière à accomplir, et qui s'accompagne de la suppression de la CMU. D'autre part, l'envers

²⁰. Sirugue Christophe, *Repenser les minima sociaux : vers une couverture sociale commune*, rapport au Premier ministre, 2016 ; <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/6952/master/index.htm>

de l'inéligibilité des jeunes au RSA est leur orientation vers des dispositifs spécifiques, de leur sortie du système scolaire jusqu'à 26 ans, avec un ensemble d'outils d'insertion sociale et professionnelle : le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), le cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales adopté en 2016, le dispositif de la Garantie jeunes, expérimenté depuis 2013 et généralisé en 2017, les dispositifs de formation et de deuxième chance, etc.

Pourtant, malgré la panoplie non négligeable d'aides diverses, et sans doute à cause de leur manque de lisibilité, nombre de jeunes n'en bénéficient pas. On observe des formes de non-recours et des ruptures de protection dans les parcours. De nombreuses études soulignent également que beaucoup de ces jeunes se sentent certes aidés mais également maintenus dans une position sociale disqualifiée et qu'ils éprouvent un fort sentiment d'injustice²¹. C'est d'autant plus le cas que l'accès au logement est devenu un objectif hors d'atteinte pour ceux qui ne peuvent pas apporter les cautions nécessaires ni faire la preuve d'un emploi stable. Là encore, mieux vaut avoir des parents ou un membre de la famille suffisamment aisé ou détenteur d'un emploi stable²².

Une politique de jeunesse morcelée

L'histoire des politiques sociales en France témoigne d'une prise en compte relativement tardive des jeunes par l'État. La jeunesse ne relève toujours pas d'une compétence réglementaire clairement définie. Elle fait l'objet de responsabilités diverses et croisées entre l'État, les collectivités locales et les nombreux opérateurs privés et publics en ce domaine. Par ailleurs, les politiques de jeunesse ne forment pas une politique sectorielle mais relèvent d'une approche interministérielle et héritent d'un ancrage municipal historique, qui leur donne un aspect territorial marqué.

Les questions de jeunesse relèvent traditionnellement du ministère de la Jeunesse et des Sports, ce qui implique depuis longtemps une prise en

21. Labadie Francine (dir), *Inégalités entre jeunes sur fond de crise*, Injep, rapport de l'Observatoire de la jeunesse, 2012 ; <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000305.pdf>

22. Bugeja-Bloch Fanny, *Logement, la spirale des inégalités. Une nouvelle dimension de la fracture sociale et générationnelle*, PUF, Paris, 2013.

compte des jeunes sous l'angle des loisirs et des activités sportives des adolescents et des préadolescents²³. Elles sont par ailleurs partiellement prises en compte par les politiques de l'Éducation nationale. Le plus souvent, la politique de jeunesse désigne encore les dispositifs du temps libre des enfants et les actions en direction des mineurs.

C'est à partir du début des années 1980 que se mettent en place, avec la politique de la ville, des dispositifs concernant la situation économique et sociale des jeunes. On prend conscience des difficultés croissantes d'intégration des jeunes en même temps que sont menées la décentralisation et l'approche territoriale avec les instruments du « territoire » et du « contrat » : les missions locales, les zones d'éducation prioritaire (ZEP), les contrats « temps libre » et les contrats « enfance et jeunesse », Ville Vie Vacances, etc. L'action publique en faveur des jeunes, qui était dominée depuis les années 1960 par les références à l'animation socioculturelle, accorde de plus en plus de place aux questions économiques et sociales.

Enfin, les lois de décentralisation renforcent le rôle historique des collectivités locales en matière de politique de la jeunesse, notamment les municipalités et les départements. De nombreux dispositifs qui faisaient l'objet d'une cogestion entre l'État et les collectivités sont transférés aux échelons territoriaux. C'est le cas de l'apprentissage pour les régions ou du fonds d'aide aux jeunes pour les départements.

Il ressort que, si elles prennent mieux en compte les différentes dimensions de leur vie, les politiques visant les jeunes demeurent segmentées entre les échelons de collectivités. Comportant une multiplicité de mesures disparates et faisant appel à un nombre important d'acteurs qui interviennent à un titre ou à un autre, elles sont peu lisibles. Les mesures se sont empilées en cherchant à répondre à des besoins spécifiques, sans véritablement permettre de construire un ensemble cohérent qui articulerait action sociale, accompagnement et insertion professionnelle, d'autant que les divers dispositifs sont très variables en termes de budgets et de modalités d'accès selon les collectivités.

23. La prise en charge est réalisée notamment par le secteur associatif, souvent dans la filiation des associations d'éducation populaire.

Pistes d'action

Définir une véritable politique de jeunesse

Investir dans la jeunesse implique de réinterroger la logique de familialisation de la protection sociale. Il importe d'incorporer les jeunes dans notre système de protection sociale pour éviter les insécurités qu'ils subissent aujourd'hui. Cette orientation implique de transformer la conception et l'élaboration des politiques de jeunesse, encore liées aujourd'hui à une problématique de loisirs et de temps de vie et pas encore à une conception de la jeunesse comme un nouvel âge de la vie.

La politique familiale peut être interrogée sur ses objectifs et les modalités d'attribution des moyens alloués. Doit-on privilégier les aides à la famille ayant à charge des jeunes adultes, qui contribuent indirectement à l'autonomie des jeunes mais entretiennent une dépendance à l'égard des parents ? Ou bien doit-on imaginer, à partir d'un certain âge, de verser des prestations directement aux jeunes ? Faut-il penser une politique d'autonomie fondée sur un accès à des ressources pour soutenir directement les jeunes les plus en difficulté, ainsi que tous les jeunes en études ? Un enjeu essentiel est donc d'opérer une inflexion du système de protection sociale et des politiques d'éducation et d'emploi, déjà énoncée il y a plus de quinze ans dans plusieurs rapports institutionnels²⁴, et qui consisterait à prendre en compte les métamorphoses du passage à l'âge adulte, à redéfinir les liens entre l'école et l'emploi et à ouvrir une protection sociale à tous dès la majorité civile.

L'accès à l'indépendance des jeunes apparaît donc primordial et peut être promu par les politiques d'éducation et de formation, les politiques familiales et de l'emploi, les politiques sociales et de santé. Or, pour s'inscrire dans une stratégie d'investissement social, ces politiques doivent évoluer : elles ne peuvent pas être seulement conçues comme des filets de sécurité mais doivent également inscrire les jeunes dans des dynamiques de parcours susceptibles d'étayer le processus de leur autonomisation en leur proposant un accompagnement global.

24. Charvet Dominique et al., *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris, 2001. Foucauld Jean-Baptiste (de) et Roth Nicole, *Pour une autonomie responsable et solidaire*, rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, La Documentation française, Paris, 2002. Commission de concertation sur la politique de la jeunesse, *Reconnaitre la valeur de la Jeunesse*, Livre Vert, 2009.

L'investissement dans la jeunesse ne relève donc pas seulement d'une question de moyens et d'allocation de ressources. Il soulève également un enjeu de conception de l'action publique et de changement de posture vis-à-vis des pratiques et des modes de gouvernance, actuellement caractérisés par le morcellement d'une multitude de mesures spécifiques en marge du droit commun. La mise en œuvre d'une stratégie d'investissement social dans la jeunesse implique une approche plus transversale, non seulement corrective et réparatrice mais aussi préventive, participative et inclusive, permettant d'anticiper l'émergence des difficultés pour éviter qu'elles ne s'installent et de promouvoir des mesures et des démarches d'*empowerment* et de «capacitation» afin que les jeunes puissent s'autonomiser dans leur parcours de vie.

Investir plus et mieux dans l'enseignement supérieur et tout au long de la vie

Pour relever les nouveaux défis éducatifs, il faudrait augmenter les moyens engagés par étudiant afin de répondre à la croissance démographique de ceux-ci et d'accroître la proportion de diplômés du supérieur. La poursuite de ces trois objectifs impliquerait à l'horizon 2027 un effort de 0,58 point de PIB supplémentaire, ce qui équivaut à 11,5 milliards d'euros de 2015²⁵.

Ces propositions s'inscrivent délibérément contre la crainte, ancienne mais toujours présente, d'une «inflation des diplômes». Pour les défenseurs de cette ligne²⁶, la société contemporaine se caractérise par l'avènement d'une économie créative employant beaucoup de jeunes diplômés précaires. Sans nier l'existence d'un tel phénomène, il convient de rappeler que cette forme de précaritat reste marginale et qu'un haut niveau de qualification constitue de plus en plus la meilleure des protections sur le marché du travail.

Pour des raisons budgétaires, la massification de l'enseignement s'est opérée en France au prix d'une croissance des inégalités²⁷. La France se distingue également par une séparation très marquée des séquences de

25. Agacinski Daniel, Harfi Mohamed et Ly Son Thierry, *Quelles priorités éducatives ?*, 2017-2027, note Enjeux, France Stratégie, mai 2016.

26. Duru-Bellat Marie, *L'inflation scolaire, une désillusion de la méritocratie*, Le Seuil, coll. «La République des idées», Paris, 2006.

27. Nicolas Charles, intervention dans le séminaire. Voir aussi Charles Nicolas, *Enseignement supérieur et justice sociale. Sociologie des expériences étudiantes en Europe*, La Documentation française, coll. «Etudes & recherche», Paris, 2015.

vie, que certains apparentent parfois à une « police de l'âge²⁸ ». Les études supérieures sont ouvertes aux moins de 25 ans mais sont très difficiles d'accès pour les plus âgés : seuls 14 % des étudiants français ont plus de 25 ans et 5 % plus de 30 ans alors qu'en Finlande ces proportions sont respectivement de 58 % et 26 %²⁹. Dans notre pays, la seconde chance n'est ni perçue ni reconnue comme un élément de justice sociale. Il en résulte un sentiment de frustration chez certains jeunes pris au piège des études dès la fin du lycée, tandis que ceux qui souhaitent les commencer ou reprendre plus tard rencontrent des obstacles importants.

En ce qui concerne ces deux écueils, plusieurs propositions sont possibles³⁰, notamment :

- la dimension qualitative de la formation tout au long de la vie pourrait être renforcée par l'instauration d'une sélection, sur le modèle suédois;
- pour réduire la logique de séquençage, l'État pourrait moduler l'objectif de taux de diplômes, en visant un taux de diplômés du supérieur à 25 ans et un taux à l'âge de 45 ans;
- une réflexion sur le degré d'autonomie des établissements pourrait aussi être engagée.

Développer la coopération intersectorielle et déployer une logique de parcours et d'accompagnement global

Les inégalités sociales sont souvent imbriquées, en particulier pour les jeunes les plus en difficulté. La solution consiste à développer une perspective de coopération intersectorielle et à dépasser les points de blocage entre ministères et collectivités concernés.

Pour trouver un emploi ou une formation, un jeune sans qualification a besoin d'être financé, suivi et conseillé³¹. De nombreux pays étrangers consacrent des moyens importants à ces missions. Il est largement attesté que l'accompagnement social améliore l'accès aux aides et l'insertion. Les jeunes

28. *Ibid.*

29. *Ibid.* Données tirées de la base de données Eurostudent V.

30. Nicolas Charles, intervention dans le séminaire. Voir aussi : Charles Nicolas, *op. cit.*

31. Sarfati François, « L'insertion professionnelle des jeunes entre précarité, incertitude et expérimentation », *Cahiers de l'action*, n° 45, 2015, p. 9-16.

vulnérables nécessitent un accompagnement et un suivi renforcés qui les sécurisent dans leurs démarches et peuvent éviter les ruptures de parcours très déstabilisantes, dont l'impact est plus important que pour des publics plus classiques. En plus d'offrir un meilleur accès des jeunes aux minima sociaux, il est nécessaire de proposer un accompagnement global, individualisé et plus intense en termes d'accès aux droits à la formation, pour l'insertion sociale et professionnelle, à ceux qui démarrent dans la vie active, et plus encore pour les NEET, pour lesquels tout est un «parcours du combattant». Ces objectifs sont d'autant plus exigeants qu'ils interrogent la gestion des transitions, lesquelles se révèlent parfois brutales – et d'autant plus difficiles pour les jeunes issus des dispositifs de la protection de l'enfance que ceux-ci bénéficient de moins de soutien, ont plus de charges et sortent des dispositifs à 21 ans³². Cet exemple des jeunes sortant de l'ASE illustre bien le manque d'articulation entre les dispositifs spécifiques protecteurs et les dispositifs de droit commun. La mise en œuvre d'une stratégie d'investissement social implique de travailler sur les liens à créer et renforcer et sur les interstices entre les politiques publiques, afin de mieux sécuriser les transitions dans les parcours de vie et proposer des perspectives pour rebondir.

On peut citer plusieurs expériences encourageantes en la matière.

◊ *La Touline : aide aux jeunes sortant des dispositifs de protection de l'enfance*³³

Cette expérimentation menée depuis janvier 2016 par les Apprentis d'Auteuil consiste à offrir un lieu d'échanges entre jeunes et adultes afin de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes sortant des établissements et services de protection de l'enfance. Cette période charnière est abordée en articulation avec les dispositifs existants et un coordinateur assure le lien avec les futurs sortants.

◊ *Le projet Turbo : la formation continue*³⁴

Élaboré conjointement par les Apprentis d'Auteuil et le groupe Bergerat Monnoyeur, ce projet a été lancé en 2014 pour aider des jeunes en grande

32. Robin Pierrine, «Protection de l'enfance : conditions pour une évaluation des ressources et des difficultés», *Informations sociales*, n° 188, 2015, p. 36-41.

33. Cécile Valla, intervention dans le séminaire.

34. Valéry Auchère, intervention dans le séminaire.

difficulté dans l'insertion professionnelle à obtenir un titre professionnel de technicien en mécanique d'engins de chantier et de manutention. Sur vingt jeunes sélectionnés, dix-neuf ont reçu une formation (préparation opérationnelle à l'emploi) doublée d'un accompagnement social. Ensuite, seize ont signé un contrat et les trois autres ont été orientés vers d'autres entreprises. Cette expérimentation illustre le fort potentiel d'une coopération plus étroite avec le monde économique : son succès a été permis par la mobilisation continue et personnalisée de l'entreprise auprès de ces jeunes, tant en termes de mécénat en nature que d'apport de compétences.

◊ *Mallette des parents : orientation en 3^e*³⁵

Pour lutter contre le décrochage scolaire, cette initiative vise à rendre plus现实的 les ambitions des élèves en difficulté qui sont en 3^e et celles de leurs parents. Le proviseur rencontre à deux reprises les élèves identifiés et leurs parents pour leur présenter les parcours des voies professionnelles au cours d'une réunion collective. Cela permet aux parents comme aux enfants de changer leurs perspectives et d'accepter l'option d'études courtes. Il en résulte une réduction importante du redoublement et du décrochage, qui profite aussi à d'autres élèves n'ayant pas directement participé au programme. Cette intervention combine donc un coût très réduit avec des effets notables sur la réduction du décrochage scolaire.

◊ *10 000 permis pour réussir*³⁶

Pour favoriser la mobilité des jeunes NEET et ainsi augmenter leurs chances de s'insérer sur le marché du travail, ce programme finance les cours pour le permis de conduire à hauteur de 1 000 euros. Si ce programme permet à davantage de jeunes d'obtenir le permis, ses résultats sur l'emploi et la mobilité résidentielle sont décevants – la plupart des jeunes obtiennent des emplois de manœuvre ou d'ouvriers spécialisés dans la production et la construction et de gardiennage – et, par ailleurs, ce dispositif exclut

35. Présenté par Arthur Heim lors du séminaire, d'après : Avvisati Francesco, Gurgand Marc, Guyon Nina et Maurin Éric, «Quels effets attendre d'une politique d'implication des parents d'élèves dans les collèges ? Les enseignements d'une expérimentation contrôlée», rapport pour le haut commissaire à la Jeunesse, Ecole d'économie de Paris, Paris, 2010.

36. Présenté par Arthur Heim lors du séminaire, d'après : L'Horty Yannick, Duguet Emmanuel, Kaltenmark Sophie et Petit Pascale, «10 000 permis pour réussir. Évaluation quantitative. Premiers résultats», Fédération travail, emploi et politiques publiques (TEPP), rapport de recherche Tepp n° 2011-7, 2011.

le recours à des financements de droit commun accessibles à tous. Pour autant, vingt-quatre mois après le début de l'expérience, le taux des jeunes en emploi est de 26 points plus élevé pour un bénéficiaire du programme que pour un non-bénéficiaire. De ce point de vue, les résultats de l'expérimentation sont positifs.

Notre protection sociale doit prendre en compte l'existence du nouvel âge de la vie qu'est la jeunesse aujourd'hui, avec ses spécificités. Une stratégie d'investissement social pour les jeunes inclut une politique de soutien au revenu ainsi qu'un accompagnement, lequel doit être renforcé pour les plus vulnérables. À titre d'exemple, la Garantie jeunes est un dispositif d'investissement social : elle consolide l'accompagnement des jeunes en leur apportant une aide financière pour les amener vers l'emploi. Il s'agit enfin, de façon générale, de garantir aux individus un investissement dans la formation tout au long de la vie.

Il convient également de substituer l'État investisseur à l'État administrateur pour sortir de la relation de tutelle entre l'État, les opérateurs et les organismes financeurs afin de nouer un lien de confiance par la négociation³⁷.

La jeunesse doit s'appréhender au pluriel en raison de la diversité des situations et des parcours individuels. Elle est ainsi traversée par de fortes inégalités sociales. Toutefois, ces différences ne doivent pas conduire à sous-estimer les traits communs. Quelle que soit leur vie, les jeunes demandent de l'autonomie, entendue comme l'aspiration à être soi dans une société où le fait de se conduire en individu singulier fonctionne comme une norme active. Pour les «jeunes en difficulté», cette question de l'autonomie se pose souvent en termes de survie. Mais ce qui distingue les jeunes les plus en difficulté, ce ne sont pas tant leurs dispositions subjectives à l'égard de ce modèle de l'autonomie que le défaut de ressources familiales, économiques et sociales pour pouvoir le mettre en œuvre librement. Il ne s'agit donc pas d'oblitérer ce qui est commun à tous les jeunes ni d'établir des frontières artificielles entre différentes catégories de jeunes, mais de soutenir leur attente d'autonomisation en interrogeant ses conditions pratiques de possibilité.

37. Yannick Blanc, intervention dans le séminaire.

L'analyse de l'action publique auprès des jeunes montre que celle-ci s'est construite progressivement, en réponse aux problèmes qu'ils posent à la société. Notre regard sur la jeunesse doit être modifié et nous devons passer à une approche qui investit dans les «capacités». Les jeunes sont avant tout une ressource³⁸. En ne les définissant que par ce qu'ils ne sont pas ou par ce qu'ils devraient être, on les soumet à une logique d'intervention ponctuelle, de court terme, donc curative et assistancielle, basée sur le traitement des «problèmes», des carences et des déficits. Alors qu'en s'appuyant sur leur diversité, leur richesse, leurs atouts, on peut investir dans la valorisation des compétences et des potentialités au profit d'une politique émancipatrice et inclusive.

38. Yannick Blanc, intervention dans le séminaire.

CHAPITRE 5

L'INVESTISSEMENT SOCIAL POUR LUTTER AUTREMENT CONTRE LA PAUVRETÉ

L'investissement social est une approche centrée sur la capacitation des personnes tout au long du cycle de vie. Il met l'accent sur la prise en charge précoce et de qualité et préconise que l'accompagnement social soit poursuivi aux moments charnières de l'existence. En matière de lutte contre la pauvreté, l'État social français a des résultats globalement satisfaisants en comparaison internationale. Le taux de pauvreté, 14,1 % en 2014, est dans la moyenne européenne et l'intensité de la pauvreté, mesurée par Eurostat, 15,7 % en 2014, y est plus basse que dans de nombreux autres pays européens.

Cependant, un examen plus attentif de ces résultats montre deux choses. D'une part, la bonne performance globale de la France apparaît, plus que dans d'autres pays, largement liée à la capacité des assurances vieillesse, pour lesquelles notre société consent un effort très important, à limiter la pauvreté des retraités. D'autre part, des zones de fragilité particulièrement préoccupantes se font jour dans certaines populations : jeunes, familles monoparentales, chômeurs. Conduite à l'aune de la notion d'investissement social, l'évaluation de l'action publique française en matière de lutte contre la pauvreté révèle des résultats ambivalents et pose une question : la capacité de l'État social français à limiter la pauvreté n'est-elle pas liée à sa capacité à combattre les « anciens » risques au détriment des « nouveaux » ?

Pour y apporter des éléments de réponse, ce chapitre propose une réflexion en trois temps. Tout d'abord, nous ferons apparaître les principaux résultats d'une revue de la littérature internationale sur la relation entre pauvreté et investissement social. Ensuite, nous analyserons la situation de la pauvreté en France et les réponses institutionnelles qui y sont apportées à l'aune de ces enseignements. Enfin, nous évoquerons des pistes pour l'amélioration des instruments de lutte contre la pauvreté en s'appuyant sur des expériences des acteurs.

Pauvreté et investissement social en Europe

Dans sa traduction institutionnelle principale, l'investissement social s'est caractérisé par des politiques visant la sortie de la pauvreté par un retour sur le marché du travail. Cette stratégie implique un changement de paradigme, de la réparation du chômage à la promotion de l'emploi. Pourtant, au cours des deux dernières décennies, les pays européens ont connu en même temps une croissance économique, brutalement interrompue par la crise de 2008-2009 – certes bien moins rapide que pendant les Trente Glorieuses mais réelle –, et des taux de pauvreté qui non seulement n'ont pas diminué mais, au mieux, ont stagné et, au pire, augmenté. Une des principales remises en cause empiriques de la pertinence d'une stratégie d'investissement social porte donc sur sa capacité à lutter contre la pauvreté. La prévention des risques de l'avenir comporterait celui d'oublier les pauvres d'aujourd'hui¹.

Les écueils d'une stratégie limitée au retour au travail

Plusieurs explications à ces résultats décevants sont possibles. La première est que les pauvres n'ont pas suffisamment bénéficié de la croissance de l'emploi. Ainsi, l'emploi a moins augmenté pour les ménages dont les deux membres sont sans emploi que pour ceux dans lesquels au moins un membre est employé. Cependant, après une décomposition analytique, des chercheurs ont montré que la faiblesse des effets en matière de réduction de la pauvreté ne pouvait être attribuée uniquement au modeste taux de retour sur le marché du travail.

Un argument supplémentaire a par exemple été élaboré par Béa Cantillon. Selon elle, les évolutions décevantes en matière de lutte contre la pauvreté sont, au moins en partie, dues à la transition d'un État social classique à un État d'investissement social. Deux effets sont mis en lumière par la littérature. Le premier est que l'investissement social est moins redistributif que l'État social classique. Toutefois, la question de

1. Nicolas Duvoux, intervention d'ouverture de la journée du séminaire «Lutte contre la pauvreté : coût social et investissement ?». Voir Duvoux Nicolas, *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, Le Seuil, coll. «La République des idées», Paris, 2012.

« l'effet Matthieu² » de l'investissement social fait l'objet de recherches aux résultats contradictoires et n'a pas encore trouvé de réponse empirique définitive. En fait, l'allocation des transferts aux populations en situation de pauvreté dépend de la spécificité des formes institutionnelles des complémentarités entre celles-ci ainsi qu'entre la prise en charge des « anciens » risques et des « nouveaux ». Le deuxième effet qui peut être imputé à l'investissement social est le suivant : la dégradation des conditions de l'indemnisation du chômage, du fait d'une restriction des conditions d'éligibilité, a conduit à une diminution de la redistribution en direction des catégories les plus pauvres de la population et, parfois, à leur basculement dans l'assistance sociale.

Il est possible d'aborder autrement la question³ en repartant d'un constat robuste de la littérature, à savoir la dépendance des effets redistributifs de l'investissement social par rapport aux contextes institutionnels, pour considérer la relation entre l'investissement social, d'une part, et la réduction de la pauvreté, de l'autre, comme une question empirique. Une analyse comparative dans quinze pays européens utilisant deux indicateurs (les inégalités sociales et la pauvreté)⁴ montre que même si le passage de l'État social classique à l'investissement social n'est pas corrélé à une baisse de la pauvreté, les résultats médiocres de ces pays en matière de lutte contre la pauvreté ne peuvent pas pour autant être imputés au passage vers l'investissement social. Cela s'explique sans doute par le fait que la masse des volumes de redistribution transférés des protections sociales classiques à la prise en charge de nouveaux risques est faible.

Plus précisément, cette analyse montre qu'il n'existe pas de relation généralisable entre l'investissement social et les niveaux de pauvreté et d'inégalité. Tout dépend, en fait, du contexte politique et de la structure sociodémographique d'un pays. La portée des critiques de l'investissement social est donc limitée. Ainsi, dans certains pays comme la Belgique, où la part des dépenses consacrée à l'investissement social a augmenté, la

2. On parle d'un «effet Matthieu», selon l'expression de Robert K. Merton reprenant la phrase de l'Evangile du même nom : «*Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a.*»

3. Van Vliet Olaf et Wang Chen, « Social Investment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis across Fifteen European Countries », *Journal of Social Policy*, vol. 44, n° 3, 2015, p. 611-638.

4. *Ibid.*

pauvreté s'est accrue, tandis qu'au Danemark, où la pauvreté s'est élevée, les dépenses liées à l'investissement social ont baissé. Les auteurs concluent prudemment que, hormis le cas des pays nordiques, la transition vers l'investissement social peut être considérée comme étant accompagnée de taux de pauvreté plus importants ou stagneants. Ils ajoutent une autre clause de prudence : les effets de l'investissement social doivent se mesurer dans la durée et toute conclusion hâtive empêche de saisir l'ampleur des effets souhaités et/ou réels de ces instruments.

En résumé, les travaux disponibles ne permettent pas de conclure s'il existe une relation automatique entre investissement social et augmentation de la pauvreté. Ils soulignent la dépendance des effets des stratégies d'investissement social aux contextes institutionnels et la possibilité qu'ont celles-ci de réduire la pauvreté dès lors qu'elles sont intégrées à une orientation cohérente des politiques publiques. L'investissement social est donc une stratégie susceptible de donner une cohérence à une réorientation de la protection sociale pour prendre en charge les «nouveaux risques sociaux» tout en conservant la protection des «anciens». Investissement et assurance constituent des logiques complémentaires.

Distinguer activation et investissement social

Il est donc particulièrement important, dès lors que l'investissement social est interrogé sur sa capacité à constituer une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté, de souligner la différence entre celle-ci et une stratégie d'activation de la protection sociale. L'investissement social intègre la sécurité du revenu de remplacement comme une condition de possibilité de la personnalisation de l'action. L'insécurité érigée en règle ne peut pas produire la mobilisation attendue des individus. La notion d'amortisseurs⁵ est un des éléments de stabilisation des individus qui permet leur mobilisation sur le marché du travail. L'autre point est que le marché doit être équipé pour les individus et pas seulement les individus pour le marché.

La différence essentielle entre investissement et activation tient au fait qu'une stratégie d'investissement relie ces deux pôles alors que l'activation s'en tient – encore est-ce dans le meilleur des cas – à la dimension d'équipement des individus. La stratégie d'investissement social est

5. «*Buffers*» : expression employée par Anton Hemerijck, au cours de la séance introductive du séminaire.

efficace dans la lutte contre la pauvreté à condition que la protection soit alliée à la promotion sociale. Dans le cas d'une substitution d'une logique à l'autre, l'investissement est rabattu sur sa seule dimension d'activation et risque d'augmenter la pauvreté.

Diagnostic sur les politiques de lutte contre la pauvreté en France à laune de l'investissement social

Les études disponibles montrent la capacité globale du système de protection sociale français à contenir l'expansion de la pauvreté. Néanmoins, cette stabilisation s'opère à un niveau élevé et est accompagnée de phénomènes de cristallisation et d'écart préoccupants en termes de composition familiale et de tranches d'âge. Une des caractéristiques de la situation française qui rend la stratégie d'investissement social pertinente est que la pauvreté y est très fortement liée à l'absence d'emploi. Réduire la pauvreté passe bien, comme le préconisent les politiques d'investissement social, par une réconciliation du social et de l'économique. Mais les résultats de pays ayant connu des réformes profondes de leur marché du travail, comme l'Allemagne, invitent à prendre en compte l'importance du type d'emploi concerné, faute de quoi le recours au marché du travail pour résoudre le problème de la pauvreté risque de ne servir qu'à le déplacer.

Fin 2015, le chômage au sens du BIT touchait 2,9 millions de personnes en France métropolitaine, soit 9,9 % de la population active. Il touche prioritairement les jeunes, les peu diplômés, ouvriers et employés, et les personnes n'ayant jamais travaillé. En outre, un « halo du chômage » est constitué de personnes souhaitant travailler mais ne recherchant pas activement d'emploi ou n'étant pas disponibles, au nombre de 1,4 million. Enfin, le chômage est d'une ampleur encore plus grande si l'on retient les chiffres de Pôle emploi : fin 2015, 6,2 millions de demandeurs d'emploi y étaient inscrits, dont 89 % étaient tenus de rechercher un emploi. Au sein de cette population, 45,6 %, soit 2,5 millions de personnes, étaient des chômeurs de longue durée. Dans ce groupe, un tiers était au chômage depuis trois ans et plus, une proportion qui avait doublé depuis 2008. C'est ce dernier élément, le chômage de longue et de très longue durée, qui singularise la France dans les comparaisons internationales et qui expose ceux qui y sont confrontés à la pauvreté.

Une stabilisation de la pauvreté à un niveau élevé

Plusieurs constats peuvent être faits en ce qui concerne la pauvreté en France. Elle a fortement baissé entre 1970 et 1990, s'est stabilisée avant de remonter légèrement. Aujourd'hui, la pauvreté se maintient à un niveau élevé, touchant 14,2 % de la population en 2015 si l'on retient le nombre de ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% du revenu médian, soit 8,9 millions de pauvres. On observe la même tendance à une légère augmentation si l'on retient le seuil de 50 % du revenu médian.

Jeunes, familles monoparentales, chômeurs et indépendants particulièrement touchés

Cette stabilisation à un niveau élevé recouvre une exposition à la pauvreté particulièrement importante pour certaines populations, qui sont précisément celles que la théorie de l'investissement social considère comme prioritaires. Les familles monoparentales sont particulièrement vulnérables : leur taux de pauvreté a connu une augmentation importante au cours des dernières années et était de 35,9 % en 2014. Les jeunes sont également très touchés, qu'il s'agisse d'enfants de moins de 18 ans dont le taux de pauvreté est de 19,8 % ou de jeunes de 18 à 29 ans dont le taux de pauvreté était de 18,6 %, en 2014 également. La pauvreté des jeunes est d'autant plus préoccupante qu'à la dimension monétaire de la pauvreté s'en ajoutent d'autres qui exposent les enfants à reproduire le destin de leurs parents et à devenir eux-mêmes pauvres. C'est pour briser cette transmission intergénérationnelle de la pauvreté que la stratégie d'investissement social insiste sur l'importance de l'égalisation des conditions par une prise en charge précoce et de qualité de l'ensemble des enfants.

Comment définir la pauvreté dans une perspective d'investissement social ?

Du point de vue de l'investissement social, l'approche la plus pertinente de la pauvreté est l'approche en termes dynamiques. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a montré qu'au cours de la période 2004-2008, 35 % de la population s'est trouvée en situation de pauvreté à un moment ou à un autre. Pour 15 % de la population, la pauvreté était un état durable, pour 10 % un état récurrent et 10 % un état transitoire.

Les trois quarts des personnes qui perçoivent le Revenu de solidarité active (RSA) le percevaient déjà l'année précédente. Il s'agit notamment

de personnes très peu qualifiées, plutôt âgées et en mauvaise santé. Les personnes dans ces situations ne méritent certainement pas d'être stigmatisées en tant que « bénéficiaires » de cette prestation, qui constitue pour elles un ultime filet de protection. Le quart restant des personnes sortent du RSA dans l'intervalle d'une année. Appréhender la pauvreté en termes dynamiques invite à se pencher sur les actions les plus susceptibles de faire évoluer les situations. Il convient d'investir en direction de certains groupes particulièrement à risque : les familles monoparentales, les familles nombreuses, les personnes seules, les non-diplômés, chômeurs et inactifs, et les jeunes qui sortent du système scolaire sans aucun bagage⁶.

Une conception originale de l'accompagnement mais un déficit de mise en œuvre

Dotée d'un modèle social principalement fondé sur les assurances, la France a dû opérer une rupture institutionnelle au cours des années 1970 et surtout 1980. Elle a été confrontée aux évolutions sociales massives qu'ont constitué, d'une part, le développement et la stabilisation à un haut niveau du chômage de masse et, d'autre part, la transformation des relations au sein de la sphère privée qui ont conduit à une augmentation du nombre de séparations. La société française a eu recours à l'assistance sociale, qui a d'abord ciblé certaines catégories de la population, comme par exemple l'Allocation de parent isolé (API) créée en 1976. Face à l'augmentation des besoins, une allocation non catégorielle a été instaurée en 1988, le Revenu minimum d'insertion (RMI). Il accorde un revenu à l'ensemble des adultes résidents de plus de 25 ans sans exigence de contribution préalable au travail. En lien avec ce revenu, des politiques d'insertion (le terme apparaît pour la première fois dans la loi sur le handicap de 1975) ont été développées. Elles visent à combiner la personnalisation de l'action avec l'équilibre entre responsabilité individuelle de la personne et responsabilité collective de la société vis-à-vis de celle-ci.

Le modèle de l'investissement social appliqué au champ de l'insertion implique de combiner la lutte contre la pauvreté (garantie de ressources)

6. Jean-Luc Outin, intervention dans le séminaire. Données précédentes tirées de : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), *L'évolution de la pauvreté en France, 2008-2014*, 2017.

avec l'insertion par le travail (capabilités)⁷. Le champ de l'insertion concerne 6 millions de personnes (3 millions de personnes au chômage, 3 millions en sous-activité). Parmi elles, 1,9 million de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en éducation, ni en formation. Pour toutes ces personnes, les politiques d'insertion mobilisent différents instruments : les minima sociaux (RMI-RSA-Prime d'activité), l'insertion par l'activité économique (IAE) et les parcours vers l'emploi, en particulier au travers des comptes de formation (Compte personnel d'activité, Certificat CléA). Comme son nom l'indique, l'approche initialement retenue pour le RMI visait l'insertion à travers une approche globale : accès à l'emploi mais aussi santé, besoins sociaux, citoyenneté. Cette approche pionnière a buté sur la faible efficacité des contrats d'insertion et de l'insuffisance des moyens d'accompagnement. La critique grandissante des « trappes à inactivité » a conduit, en 2001, à la création de la prime pour l'emploi (mais son montant moyen est resté très limité), puis à la création du RSA-activité pour encourager les « RMIstes réinsérables » à occuper des emplois à bas salaires. Cette approche a pour principale limitation de ne pas prendre en compte les véritables obstacles à la reprise d'emploi. Par ailleurs, le RSA est un droit queriable (il faut le demander) à la différence de la Prime pour l'emploi, d'où un non-recours massif au RSA activité. La fusion récente du RSA activité et de la PPE dans la « prime d'activité » a atténué le non-recours, mais l'incitation financière n'est pas relayée par une politique conséquente d'accompagnement vers l'emploi. Le modèle de l'investissement social diverge de cette approche dans la mesure où l'objectif visé (améliorer le capital humain par la formation et l'accompagnement) devrait favoriser l'accès à des emplois de qualité et donc à un niveau de ressources permettant de sortir de la pauvreté.

Par ailleurs, la déconnexion croissante entre, d'une part, les dotations étatiques pour le financement de la solidarité et, d'autre part, les besoins sociaux au niveau des territoires constraint ceux-ci à financer une part croissante de leurs dépenses sociales (on parle de « charge nette » des collectivités). L'augmentation de cette charge nette met sous tension les politiques d'insertion et d'accompagnement en limitant les moyens disponibles pour les déployer.

Pour résumer, la société française a développé une tradition d'accompagnement qui a la double caractéristique d'être multidimensionnelle et d'impliquer de nombreux acteurs, publics et privés. Les soubassements institutionnels

7. Olivier Giraud, intervention dans le séminaire.

de l'investissement social sont donc présents. En revanche, par rapport à d'autres pays, la France investit peu dans l'accompagnement. Elle a une manière de faire spécifique, proche des orientations de l'investissement social, mais n'investit pas suffisamment dans cette direction. Certaines populations souffrent de manque d'accompagnement, notamment les familles monoparentales. En particulier, les crèches n'accueillent pas suffisamment d'enfants de ménages pauvres, pour des raisons en partie économiques.

C'est pourquoi l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté en France, nécessaire, doit être adaptée au cadre spécifique de politiques de lutte contre l'exclusion où l'aide ne peut pas toujours être mesurée en termes monétaires. Le soutien au revenu et l'accompagnement devraient être inconditionnels. En matière de lutte contre la grande pauvreté, certains dispositifs ne peuvent pas produire des effets mesurables quantitativement, mais cela n'enlève rien à leur légitimité et à leur nécessité⁸. Ainsi, même si le retour sur investissement d'un accueil de jour pour personnes sans domicile fixe ne peut pas être mesuré, le principe de l'hébergement ne doit pas être remis en cause.

Pistes d'action

L'adoption d'une perspective d'investissement social en France consiste principalement, en matière de lutte contre la pauvreté, à donner la priorité à l'accompagnement social et à renforcer sa multidimensionnalité. En effet, l'investissement social articule sécurisation des revenus des personnes et renforcement de leurs capacités. Trois pistes principales ont été évoquées par les acteurs présents lors du séminaire : l'instauration, ou le rétablissement, d'un rapport de confiance entre les institutions et la population; la lutte contre les effets du chômage de longue durée; enfin, le développement d'une approche collective du travail social qui, en France, reste très individualisé et repose sur un modèle clinique et bureaucratique.

Favoriser les capacités des personnes par l'instauration d'un rapport de confiance

Il s'agit de faire confiance aux personnes et aux formes d'organisation qu'elles peuvent se donner. L'investissement social est un formidable moyen de révéler leurs capacités en étant susceptible de produire non seulement

8. Point souligné par Simon Vanackere lors de son intervention dans le séminaire.

des effets sociaux importants mais aussi des effets économiques en termes de coûts évités. À titre d'exemple, on peut citer le dispositif Convergence porté par Emmaüs Défi, qui consiste à accompagner des personnes ayant connu un long parcours de rue par des emplois dans un chantier d'insertion. Il montre qu'un « retour sur investissement » est possible au bout de deux années, notamment par un moindre recours aux dispositifs d'urgence.

Les personnes pauvres, loin d'être uniquement des bénéficiaires de prestations sociales, contribuent elles-mêmes à l'offre de protection sociale, d'une manière qui n'est cependant ni reconnue ni comptabilisée – mais parfois même sanctionnée⁹ ! Dans le cas de l'hébergement chez des tiers par exemple, qui évite une intervention publique, cette forme de solidarité peut donner lieu à une diminution de l'Aide personnalisée au logement (APL) pour la personne domiciliée chez un tiers.

Ainsi, c'est bien un changement du regard sur la pauvreté qui doit avoir lieu. De façon générale, la confiance doit remplacer le soupçon. Les bénévoles, par exemple, ne méritent pas la méfiance dans laquelle ils sont tenus par les travailleurs sociaux.

Prévenir les effets sociaux du chômage de longue durée

Les observations d'acteurs locaux¹⁰ convergent pour souligner à quel point l'absence d'emploi, notamment pour les hommes, particulièrement importante depuis 2008, est dommageable pour la construction psychique et sociale des enfants vivant dans les quartiers défavorisés. Outre les effets délétères en termes de revenu, le chômage de longue et de très longue durée a des conséquences sur l'héritérité de la pauvreté. C'est une des raisons qui ont conduit l'association ATD Quart Monde à lancer l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée¹¹ ». Le point de départ consiste à inverser la logique traditionnelle du fonctionnement du marché du travail. Alors qu'en général, les acteurs procèdent à une sélection des personnes, en l'occurrence des chômeurs de longue durée, pour les inclure dans un projet prédéterminé, l'association s'adresse d'abord, sur chaque

9. Annaïg Abjean, intervention dans le séminaire.

10. Les observations d'Annaïg Abjean lors du séminaire ont notamment souligné ce point lié à la territorialisation de la pauvreté.

11. L'expérimentation a été présentée lors du séminaire par Patrick Valentin d'ATD Quart Monde.

site, à l'ensemble des personnes dépourvues d'emploi. Elles sont invitées à expliquer ce qu'elles savent faire sans qu'il soit tenu compte des questions de diplôme ou de niveaux de qualification. À partir de cette identification des savoirs et des compétences des personnes est opéré un recensement des besoins locaux non satisfaits. L'expérimentation vise à financer des activités socialement utiles pour ces chômeurs de longue durée, en lieu et place de leur indemnisation, sur la base du volontariat. Un abondement par un fonds national concourra au financement de l'expérimentation, à hauteur d'environ 2 500 emplois.

Donner une dimension collective au travail social

La nécessité de donner une dimension collective au travail social a été soulignée par les états généraux du travail social. Les formes prises par le travail d'organisation communautaire (*Community Organizing*) aux États-Unis peuvent être une source d'inspiration¹². Il ne s'agit pas de se limiter aux identités raciales ou ethniques mais, au contraire, de les transcender pour mettre en valeur ce qui réunit en termes d'intérêts socioéconomiques. En France, l'Alliance citoyenne à Grenoble se revendique du *Community Organizing*. Elle est le fruit du parcours de ses initiateurs, impliqués dans le travail social et la participation des habitants. Ils ont constaté l'impossibilité de susciter une « demande de participation » en provenance des habitants dans le cadre très institutionnel et encadré conçu par les élus. Pour eux, amener les « sans voix » à se mobiliser passe par d'autres moyens d'action. Il s'agit en premier lieu d'aller au-devant des gens pour prendre connaissance de leurs difficultés. « L'organisateur » va ainsi être un « tisseur de colères » pour aboutir à la création d'un groupe mobilisé dans une optique revendicative¹³.

En conclusion, la notion d'investissement social apparaît fédératrice¹⁴ et a la capacité de jouer le rôle d'aiguillon pour améliorer l'action publique là où des difficultés apparaissent ou subsistent en matière de lutte contre

12. Talpin Julien, *Community organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Le Seuil, Paris, 2016.

13. Voir Adrien Roux, membre de l'Alliance, dans une intervention articulée à celle de Julien Talpin et intitulée « L'action communautaire a-t-elle un avenir en France ? ».

14. Notamment dans les prises de parole de Jérôme Vignon, président de l'ONPES, et de Florent Gueguen, délégué général de la Fédération des acteurs de la solidarité (Fas).

la pauvreté. À ce jour, la cohérence d'une approche qui vise à repenser la logique d'ensemble de l'intervention publique en matière sociale fait défaut. Toutefois, ce constat ne doit pas occulter la réalité et l'importance de l'intervention actuelle de l'État. Des avancées ont eu lieu grâce au Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. C'est sur ces avancées et sur la bonne performance globale du système de protection sociale français qu'il convient de s'appuyer pour déployer des instruments d'action destinés à prévenir en même temps qu'à pallier les effets de la pauvreté.



CHAPITRE 6

ENTREtenir, RENOUVELER ET PROTÉGER LE CAPITAL HUMAIN TOUT AU LONG DE LA VIE : LES ENJEUX DE LA FORMATION

L'un des objectifs des politiques d'investissement social est de garantir une participation de tous au marché du travail tout au long de la vie, dans les meilleures conditions. D'un point de vue individuel, les personnes peuvent ainsi mener des carrières les plus complètes possibles, ce qui leur assure des revenus plus élevés et plus de droits sociaux. D'un point de vue collectif, la participation accrue de tous au marché du travail augmente les taux d'emploi et, par ricochet, les ressources fiscales et les cotisations sociales, gage de la soutenabilité des systèmes de protection sociale.

Par conséquent, le principe d'une politique de formation adaptée aux compétences de chacun, permettant de répondre aux besoins du marché du travail actuel et futur, accessible à tous tout au long de la vie, apparaît comme un impératif économique et social. Du principe à la mise en œuvre, cependant, les défis à relever sont nombreux. Un premier enjeu est l'élargissement du recours à la formation et son adéquation à différents publics. L'efficacité ainsi que le rendement des formations existantes sont également souvent mis en cause. Enfin, il ne suffit probablement pas de former les individus pour garantir à coup sûr l'allongement de leurs carrières. L'investissement dans l'amélioration des conditions de travail et, d'une façon plus générale, de la qualité des emplois paraît déterminant pour atteindre un allongement des carrières.

La formation est au cœur de l'investissement social

Les politiques d'investissement revêtent différents objectifs, notamment de garantir une participation de tous au marché du travail tout au long de la vie, dans les meilleures conditions, et de permettre aux personnes de mener les carrières les plus complètes possibles. Au niveau des individus, la capacité à acquérir des revenus par l'activité est la première des protections contre le risque de pauvreté et d'exclusion. Du point de vue de l'État social, il s'agit d'entretenir, renouveler et protéger le capital humain plutôt que d'indemniser le risque une fois advenu (chômage, invalidité). L'investissement social se donne, enfin, comme une solution au problème du financement des retraites. Dans certains pays, un âge plus tardif de départ à la retraite signifie des dépenses globales de retraite moins importantes. En Suède, l'âge effectif moyen de départ en retraite est proche de 65 ans contre environ 60 ans en France¹. Les dépenses de retraite y sont inférieures de plus de 2 points de PIB par rapport à la France, pour des taux moyens de remplacement comparables². Garantir le maintien et améliorer l'employabilité des personnes est essentiel pour permettre à la collectivité de connaître des taux d'emploi élevés en dépit du vieillissement démographique.

Un contexte économique nouveau, un nouvel âge des compétences

Dans l'économie de la connaissance et des services qui caractérise les sociétés occidentales, l'importance d'un haut niveau de qualifications et de compétences est devenue fondamentale. Sur le marché du travail, on constate que la part des emplois nécessitant un niveau de compétences élevé ne cesse d'augmenter (notamment en Allemagne, en France et au Royaume-Uni) tandis que décroît la part des professions demandant un niveau moyen de compétences et que stagne en Europe (et augmente aux États-Unis) la part des emplois les moins rémunérés.

Symétriquement, les personnes non ou peu qualifiées sont beaucoup plus au chômage que les autres. L'emploi qualifié est au cœur de la croissance

1. Données OCDE, 2015.

2. Palier Bruno, *La réforme des retraites*, PUF, coll. «Que-sais-je ?», 2015.

de l'emploi : la sensibilité de l'emploi très qualifié aux variations du cycle économique est nulle (cet emploi est même en progression depuis 2008), au contraire de l'emploi de qualification moyenne ou faible. Quand les entreprises font des ajustements par l'emploi, elles privilégient le maintien des emplois qualifiés (*labour hoarding sélectif*, «rétention sélective de la main-d'œuvre»), particulièrement celles poursuivant un objectif d'innovation³.

Il convient de bien identifier les qualifications qui sont recherchées. Les compétences nécessaires aujourd'hui dépassent les seules qualifications académiques, et intègrent les compétences psychosociales. Les employeurs recherchent un ensemble de compétences non cognitives et comportementales : motivation, disponibilité, aptitudes relationnelles, polyvalence, capacité d'adaptation, «préoccupation de son client ou de son manager⁴».

L'importance de la formation initiale comme de la formation continue est soulignée par tous les acteurs des politiques de l'emploi. Bien que l'investissement dans l'éducation et la formation soit un objectif consensuel en Europe, on y note une stagnation de la productivité du travail qui soulève l'hypothèse d'une «stagnation séculaire», mais peut également s'expliquer par plusieurs autres facteurs : des problèmes de mesure, d'insuffisance de la demande, une rupture technologique avec des conséquences durables, enfin une dégradation de la qualité de l'emploi liée au développement de formes d'emploi flexibles, à bas coût et à faible productivité. La part prise par ce dernier facteur est particulièrement soulignée⁵.

Quelle est la situation de la France en matière de compétences et de formation des individus ?

Les taux de participation au marché du travail des moins qualifiés sont particulièrement bas en France. Le taux de chômage des non-diplômés est presque trois fois plus élevé (16,8% en 2013) que celui des personnes qui disposent d'un diplôme supérieur à bac + 2 (6% en 2013, données Insee).

3. Christine Erhel, intervention dans le séminaire.

4. Nicolas Flamant, DRH, intervention dans le séminaire.

5. Erhel Christine et Askénazy Philippe, *Qualité de l'emploi et productivité*, CEPREMAP, Editions rue d'Ulm, 2017.

Les tendances de l'emploi : comme ailleurs, une tertiarisation et une croissance de l'emploi qualifié

D'après l'exercice de prospective *L'emploi et les métiers en 2022* (France Stratégie et Dares), les évolutions récentes sur le marché du travail en France sont similaires à celles observées dans les pays développés et sont amenées à se prolonger : tertiarisation des emplois, croissance des emplois qualifiés, perte d'emplois de qualification moyenne et stagnation des emplois peu qualifiés et peu rémunérés.

Des performances françaises médiocres en termes de compétences générales

Comme le montrent les études « Évaluation des compétences des adultes » de l'OCDE (études PIAAC), la population française affiche un niveau médiocre de compétences générales en comparaison avec d'autres pays. Si l'Allemagne a réformé, au début des années 2000, son système d'éducation-formation à la suite du « choc PISA » engendré par les résultats moyens de ce pays dans l'enquête de l'OCDE, la France pourrait être incitée à faire des réformes par un « choc PIAAC ». Selon les dernières données des études PIAAC, le niveau de littératie des adultes en France est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE et le progrès d'une génération à l'autre moins important qu'ailleurs. Une part significative de jeunes adultes connaît de sérieuses difficultés de lecture : environ 13 % des 16-24 ans ayant quitté le système éducatif ont un niveau de littératie situé en dessous du seuil fonctionnel⁶. Au vu des performances des autres pays, l'hypothèse d'une part incompressible d'individus en grande difficulté sur les compétences de base ne paraît pas à retenir. En comparaison, la France fait moins bien que nombre de ses voisins européens.

Formation continue : des performances en demi-teinte

Si l'on considère globalement le système d'éducation-formation en France, notamment en comparaison avec l'Allemagne, le modèle de qualification est dominé par la formation générale : les contenus généraux sont valorisés.

6. S'agissant de la part de faible niveau de littératie parmi les 16-24 ans, plusieurs pays de l'est et du nord de l'Europe présentent des taux inférieurs à 10 % (Pologne, République tchèque, Estonie, Suède). En Europe, les meilleures performances sont observées en Finlande (taux inférieur à 6 %) et aux Pays-Bas (5 %).

Le système vise l'intégration de l'essentiel d'une classe d'âge dans une scolarisation mais a plus de difficulté à organiser les transitions, d'un cursus à l'autre, et entre la formation et le travail. La promesse d'insertion professionnelle n'est pas tenue (un tiers des jeunes sortant du système scolaire français ont des difficultés durables à s'insérer sur le marché du travail et le taux de chômage est élevé chez les jeunes). Une partie du financement et de l'énergie de la formation continue est ainsi mobilisée pour réparer des carences de la formation initiale⁷. L'effort public de formation des demandeurs d'emploi est très centré sur les jeunes les moins qualifiés.

Le modèle allemand, quant à lui, prépare et organise mieux les transitions entre le système scolaire et le marché du travail, grâce notamment à son système de formation en alternance, qui présente toutefois une limite, celle de « trier » les élèves très tôt dans le cursus. Les systèmes scandinaves ont, jusqu'ici, le mieux réussi à offrir une qualification à la fois générale et professionnalisaante, et des formations au plus grand nombre des salariés au cours de la carrière.

En outre, l'accès à la formation professionnelle au sein des entreprises demeure très inégalitaire en France : ce sont les plus formés qui accèdent davantage à la formation (bac + 2 minimum), cependant que la participation à la formation décroît rapidement passé 40 ans quel que soit le niveau de diplôme.

Ces aspects inégalitaires de la formation continue en France sont en partie contrebalancés ces dernières années par les orientations de politiques publiques. Depuis la crise de 2008, la France a progressé en matière de formation continue, en particulier concernant l'entrée en formation des demandeurs d'emploi (5,7 milliards d'euros de dépenses publiques en 2014). 650 000 personnes en recherche d'emploi sont entrées en formation en 2014, 680 000 en 2015, le « plan 500 000 » a porté ce chiffre à 1 000 000 d'entrées en 2016. En comparaison européenne, le « plan 500 000 » constitue une forme de remise à niveau. Sur l'année 2016, 2 demandeurs d'emploi sur 10 ont été formés, contre 1 sur 10 sur les années précédentes, ce qui mettait la France en queue de peloton loin derrière l'Autriche, 4 sur 10, ou l'Allemagne. La durée moyenne de formation est d'environ 4,7 mois, pour un coût moyen d'environ 8 800 euros (4 600 euros en coût pédagogique et

7. Jean-François Pilliard, intervention lors du séminaire.

4 200 euros en rémunération). Parmi ces formations, la part des formations certifiantes en France, environ 55 %, est inférieure à celles constatées en Finlande, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Allemagne, où plus de 80 % des formations suivies sont certifiantes. Cette caractéristique interroge de façon globale la qualité des formations dispensées en France⁸. La part des formations certifiantes au sein des formations suivies par les demandeurs d'emploi est toutefois en progression.

L'ensemble des moyens, publics et privés, consacrés à la formation professionnelle (apprentissage inclus) ne sont pas négligeables : 31,4 milliards en 2013, environ 1,5 point de PIB⁹. Dès lors, deux défis se posent tout particulièrement : l'accès et le (non-) recours à la formation continue, d'une part, l'efficacité ainsi que le rendement des formations, d'autre part.

Les personnes les moins qualifiées et les plus âgées sont les plus éloignées de la formation

Les investissements dans la formation ne vont pas facilement à ceux qui en auraient le plus besoin : actifs peu ou pas qualifiés, et/ou avançant en âge et menacés d'une obsolescence de leurs compétences. Les formations continues touchent ceux qui ont déjà beaucoup et disposent d'un fort capital de formation initiale¹⁰. Les motifs de non-recours sont multiples. Le premier type de problème est celui de la méconnaissance des formations disponibles par les bénéficiaires potentiels. Le deuxième grand type d'obstacle est qu'en dépit de leur souhait d'entrer en formation, les individus s'en trouvent empêchés en raison du coût qu'elle représente ou par des « freins périphériques » (mobilité, conciliation avec la vie familiale - les femmes participent moins à la formation quand elles sont mères). Enfin, il faut ajouter en troisième lieu le non-recours par non-demande. Les raisons de ce qui est souvent désigné comme un manque « d'appétence » à la

8. Pour une synthèse, voir Delpech Quentin et Ferracci Marc, *Le marché de la formation professionnelle continue à l'épreuve de l'enjeu de la qualité*, document de travail, France Stratégie, 2016 ; <http://www.strategie.gouv.fr/travaux/travail-emploi-formation/qualite-de-loffre-de-formation>

9. Cet agrégat rassemble toutes les dépenses réalisées par l'État, les régions et autres collectivités, les employeurs et les ménages pour l'ensemble des frais : les rémunérations des personnes en formation, les rémunérations des prestataires de formation, les frais pédagogiques, administratifs et logistiques (fournitures, locaux, transports, hébergement et restauration).

10. Olivier Mériaux, intervention dans le séminaire.

formation sont à considérer de manière plus fine et peuvent être dues aux prérequis exigés. De plus, l'âge – et surtout sa perception par les conseillers emploi¹¹ –, le souvenir négatif d'expériences professionnelles et scolaires dévalorisantes, l'incertitude sur les débouchés des formations (ou leurs qualités) sont autant de barrières.

L'impact et le rendement des formations : des effets importants sur la productivité et la stabilité de l'emploi

L'impact observé de la formation sur les trajectoires professionnelles peut être ambigu, et son rendement *via* une amélioration de la situation d'emploi n'est pas toujours évident à capter. Quelques grands faits stylisés toutefois bien documentés plaident en faveur de l'investissement dans la formation, sous réserve de réunir certaines conditions de succès. Si la formation rallonge la durée de chômage (effet *lock-in*), elle permet de retrouver des emplois plus stables. L'efficacité de la formation est plus importante lorsqu'elle intervient relativement tôt dans l'épisode de chômage (durant la première année de chômage)¹². À plus long terme, elle peut isoler du marché de l'emploi et prolonger le temps hors emploi, qui peut installer un signal négatif chez les employeurs mais également décourager les candidats à l'embauche : le risque de ne pas retrouver un emploi est quatre fois plus fort pour ceux qui ont suivi une formation un an après le licenciement que pour ceux qui y ont recours rapidement¹³. Les individus les plus qualifiés tirent le plus profit de la formation, un résultat qui heurte les principes du service public de l'emploi : faut-il donner plus aux moins employables ou maximiser la réussite des plus employables¹⁴? La résolution de ce dilemme équité/efficacité passe notamment par des évaluations des formations en fonction de leur efficacité et de leur adaptation au type de public visé.

11. Voir cet extrait d'un entretien entre Manuela Roupnel-Fuentes, rapporté lors de son intervention dans le séminaire, et une ancienne salariée de Moulinex, alors âgée de 50 ans. — «*Lorsque vous avez appris votre licenciement, à quoi avez-vous pensé d'abord ?*» — «*Tout de suite, j'ai dit : il faut que je m'en sorte, je vais faire une formation d'aide-soignante. [...] C'est dur, mais je vais essayer d'y arriver. Je vais prendre des bouquins, je suis assez battante. Et j'ai été me renseigner [...]. On m'a dit : "Madame, ce n'est pas la peine. Vous avez 49 ans, vous allez en avoir 50. À 45 ans, ils ne prennent plus. Je ne veux pas vous décourager, mais il ne faut pas faire ça". Moi, je ne savais pas du tout [...] qu'une aide-soignante à 45 ans, c'était fini. Donc, là, un coup de massue.*»

12. Marc Ferracci, intervention dans le séminaire.

13. *Idem.*

14. Glenda Quintini, intervention dans le séminaire.

Deux défis et deux priorités¹⁵

Il existe aujourd'hui deux défis principaux concernant la formation, et deux priorités imposant de reconfigurer et reconstruire ensemble la formation et le contexte dans lequel elle évolue.

Premier défi, lutter contre l'effet Matthieu («*à celui qui a déjà tout, on donnera encore davantage; à celui qui n'a rien, on enlèvera même ce qu'il a*») et ses conséquences : la croissance est ralentie et on assiste à une fragmentation, une polarisation et une diminution des perspectives d'emploi. Depuis 1994 le nombre d'heures travaillées en Allemagne est stable; seule une politique implicite de partage inégalitaire du temps de travail a permis de baisser le taux de chômage. Or, l'effet Matthieu est associé à un déficit de formation initiale qu'il renforce. Second défi, nous sommes actuellement, en France, dans l'ère de la rationalisation de l'offre de formation (*via* les catalogues notamment). Par conséquent, on assiste à une recentralisation et une réappropriation de la formation par un petit groupe d'acteurs éloignés du terrain. On observe néanmoins une focalisation des efforts sur les chômeurs peu qualifiés, mais avec peu de coordination entre les acteurs.

Face à ces deux défis, la première des priorités est de redoubler d'efforts en faveur du développement de la formation des moins formés. Les entreprises conservant leur propension à travailler sur les très qualifiés ou sur les moins qualifiés pour seulement les adapter à leur poste, une action volontariste visant à infléchir leur comportement est possible. La mise en place du Compte personnel de formation (CPF) et du Compte personnel d'activité (CPA) représente certes une opportunité, mais aussi un véritable risque. En effet, ces nouveaux dispositifs seront d'abord mis en place en faveur des individus pour lesquels le résultat positif est certain. On risque dès lors d'être prisonnier du mythe de la «vague porteuse» suggérant qu'une fois les plus favorisés servis, les moins formés pourront aisément en bénéficier, ce que viennent contester les faits observés.

La seconde priorité est d'imposer une vue sur les effets de long terme de la formation. Il y a une opacité des effets de long terme de la formation et cela pousse souvent les décideurs et les évaluateurs à privilégier les performances de court terme. Une évaluation en Suède des effets des politiques

15. Bernard Gazier, intervention dans le séminaire.

publiques intensives ou non en faveur des reclassés des mines et de chantiers navals a été menée sur vingt ans (1985-2005). Elle ne décèle aucun effet observable pendant dix ans, mais dès que le taux de chômage s'est élevé en Suède (pour les dix années suivantes), ceux qui avaient bénéficié d'une formation et d'un suivi attentif se sont trouvés nettement mieux lotis que les autres.

Enfin, pour les peu qualifiés, le mot d'ordre « le réseau-le créneau » s'impose : la formation en compagnie de pairs est utile et leur permet de se mettre en réseau. C'est une gestion collective des opportunités qu'il s'agit d'instaurer, en permettant aux formés de mettre rapidement en application leurs compétences acquises et en mobilisant l'action de tiers tels que les groupements d'employeurs pour sécuriser leurs capacités de transition professionnelle.

Pistes d'action

Adapter la formation à tous les actifs, dont les moins qualifiés : parcours et personnalisation

Même si la réussite de la formation continue semble conditionnée par la réussite de la formation initiale, de nombreux dispositifs et transformations de la formation continue peuvent permettre d'en améliorer l'accès et les résultats¹⁶.

Il convient de s'attacher à mieux adapter les offres et les types de formation aux différents publics, notamment pour que les personnes peu ou pas qualifiées puissent y accéder et en tirer des bénéfices. L'enjeu est également de réorienter les contenus de la formation qui sont aujourd'hui plus proches de l'accompagnement et non directement en lien avec un métier ou des compétences spécifiques¹⁷. Les partenaires sociaux et les dispositifs paritaires y participent tout particulièrement.

Récemment créé par le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef), à la suite de l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle,

16. Jean-François Pilliard, intervention dans le séminaire.

17. Philippe Zamora, intervention dans le séminaire.

le CléA est un certificat qui valide les connaissances, les compétences et l'expérience professionnelles acquises. Il installe un nouveau standard en matière de socle de connaissances et de compétences qu'il est utile pour une personne de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle. Ciblé sur les moins qualifiés, il vise à combler leurs lacunes et à leur donner des acquis suffisants pour leur permettre d'accéder à la formation continue. CléA est une action de formation éligible au Compte personnel de formation (CPF).

Les entreprises et les environnements de travail ont à jouer un rôle spécifique, d'autant plus que la formation revêt des enjeux en termes de qualité du travail : bien formés, les individus sont aptes à bien tenir leur poste et à s'adapter aux évolutions, permettant aux entreprises de disposer maintenant et demain des compétences nécessaires pour maintenir et renforcer leur position concurrentielle. Pour les moins qualifiés, les mises en situation professionnelle, c'est-à-dire le couplage de la formation et de l'activité concrète de travail, sont plus efficaces. La Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI) ou le contrat de professionnalisation ont une efficacité sur l'emploi supérieure à la moyenne. Cela plaide en faveur d'une régulation de l'offre de formation pour y intégrer des contenus plus efficaces mais également diversifiés. L'articulation de la formation avec les situations concrètes de travail vécues et à venir est un élément clé pour développer des situations de travail apprenantes, en instaurant au sein de l'entreprise le droit à l'erreur, le tutorat, l'articulation des séquences formatives et réflexives¹⁸. Les salariés doivent être dans une bulle protectrice au sein de l'entreprise sans pour autant externaliser la formation¹⁹. Des efforts de financement, d'évaluation, de ciblage et d'innovation pour corriger les inégalités d'accès à la formation sont notamment soutenus par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), avec des résultats tangibles.

Pour certains acteurs, c'est plus largement un changement de logique qui est souhaitable, par une démarche qui ne suppose plus pour tous un parcours linéaire (école, diplôme, emploi) et qui soit davantage orientée vers une valorisation des expériences multiples, en embrassant une logique de formation à ingénierie de parcours, potentiellement plus courte mais plus

18. Olivier Mériaux, intervention dans le séminaire.

19. Jean-Marie Luttringer, intervention dans le séminaire.

adaptée aux trajectoires des personnes. Il s'agit d'une perspective associée à la notion de «blocs de compétences», qui seraient acquis tout au long de la vie²⁰, dans des contextes diversifiés par la formation initiale, la formation en alternance, la formation continue ou l'accès à la Validation des acquis de l'expérience (VAE). Cette approche permettrait de transformer la vision des compétences des individus, tout ne se jouant plus sur la formation initiale mais tout au long de la vie, en intégrant des blocs successifs de compétences certifiées. Une valorisation des compétences des individus s'opérerait alors sur un marché du travail où le diplôme reste encore trop l'élément discriminant, entraînant ainsi une sécurisation des parcours et un passage d'une certification à l'autre et d'une branche de métier à l'autre pour les individus²¹. Par ailleurs, ce nouveau paradigme de la formation permettrait de combattre le sentiment d'obsolescence programmée des compétences en fonction de l'âge des individus. L'expérience produit des compétences et les développe²².

Les conditions favorables à la mise en place d'une formation continue des salariés réussie incombent également aux versants politique et institutionnel avec la mise en place de cadres et de structures juridiques, financières et organisationnelles, facilitant le développement de la formation continue – grâce à une lecture et une écoute attentives de ce qui se passe au niveau de l'action des entreprises –, qui apparaît aujourd'hui comme une stratégie nationale²³.

Bâtir une stratégie nationale de compétences

Un déficit structurel de compétences peut être vu comme un frein à notre potentiel de croissance économique. D'ici à 2020, il a été estimé que 2,3 millions d'emplois devraient manquer pour les actifs non-bacheliers; 2,2 millions de postes qualifiés resteraient non pourvus, faute de personnes suffisamment formées.

Afin de poursuivre le mouvement de réformes et d'initiatives de ces dernières années en faveur de la sécurisation des parcours professionnels,

20. Marc-Antoine Lestrade, intervention dans le séminaire.

21. Sandrine Aboubadra-Pauly, intervention dans le séminaire.

22. Philippe Debruyne, intervention dans le séminaire.

23. Cédric Puydebois, intervention dans le séminaire.

le moment est sans doute venu de bâtir un programme structuré de développement de compétences – un Skill Plan à la française –, à l'instar de ce qui est fait dans d'autres pays, en Europe ou en Asie²⁴. Et de faire de l'amélioration des compétences une priorité nationale s'appuyant sur une stratégie nationale, dont les points forts seraient : le remplacement des programmes annuels par un investissement à cinq ans, avec une formule modulaire pour s'adapter au plus près des besoins des régions, un recours accru à l'évaluation, l'essaimage de «ce qui fonctionne» ainsi que le renforcement de la prospective des métiers et des qualifications avec sa déclinaison territoriale.

Quelle part faut-il au financement privé et au financement socialisé ?

La question de la part souhaitable de financement privé, par les entreprises (plan de formation) ou par les individus, et celle d'un financement par la collectivité est à poser à la lumière des incitations et des bénéfices de la formation pour chacun de ces acteurs.

Il convient de rappeler qu'en matière de formation, les intérêts ne sont pas immédiatement convergents. Les employeurs n'ont pas avantage à des formations longues certifiantes de leurs salariés (absence, mobilité externe) alors que les individus ont un intérêt direct au maintien de leur employabilité à court mais aussi à long termes. On constate notamment que les formations auxquelles les salariés accèdent sont le plus souvent spécifiques et courtes et que les employeurs en captent la majeure partie du rendement : ce type de formation a des effets modestes voire nuls sur les salaires, alors qu'ils sont plus importants sur la productivité et la stabilité de l'emploi.

La formation des salariés engendre également des externalités, à savoir des effets de diffusion et des économies ultérieures pour l'assurance chômage, ce qui justifie qu'elle soit soutenue par la collectivité. Par ailleurs, la formation, du fait de son coût, n'est pas abordable pour les salariés les moins rémunérés; son financement par un prêt personnel est malaisé pour ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi (niveau insuffisant de garanties), d'où un défaut de marché. Cette difficulté en recoupe une autre, qui consiste à accroître le taux de recours à la formation.

24. Grégory Bogacki, intervention dans le séminaire.

Une participation plus importante des individus au financement et au choix de formation est toutefois à envisager parce qu'ils sont les premiers intéressés au maintien de leur employabilité. La création du CPF et du CPA va dans le sens d'une plus grande individualisation, la dotation en droits non contributifs de certains publics dans ce dispositif pouvant par ailleurs permettre de corriger une logique contributive qui serait sinon inégalitaire. Il paraît ainsi nécessaire et légitime que les dispositifs d'incitation financés par la collectivité soient généreux, au titre du rendement social de la formation. C'est notamment le cas en Allemagne, où le financement individuel, dont la contribution est centrale, est complété par un mécanisme de subvention qui repose sur un crédit d'impôt.



CHAPITRE 7

L'INVESTISSEMENT SOCIAL EN DÉBAT

Ce chapitre se propose de restituer, en premier lieu, les enseignements tirés du cycle de séminaires, puis l'essentiel des débats sur les trois grands thèmes abordés au cours de la séance finale : l'accueil de la petite enfance et l'égalité femmes-hommes; le traitement de la vulnérabilité et l'accompagnement dans les transitions; le développement précoce et l'entretien des compétences. En guise de conclusion ouverte, un dernier échange entre les participants revient sur les points d'accord, les obstacles identifiés et les perspectives d'action pour le futur.

Une stratégie française d'investissement social : quels enseignements pour les partenaires organisateurs du séminaire ?

COMMENT APPRÉCIEZ-VOUS LA PLACE DE L'INVESTISSEMENT SOCIAL EN FRANCE ET LES DIFFICULTÉS À SURMONTER POUR ÉTENDRE SON DÉVELOPPEMENT ?

BRUNO PALIER, directeur de recherche au Centre d'études européennes et codirecteur du LIEPP Sciences Po

Si l'investissement social est aujourd'hui une réalité en France, il reste cantonné à quelques secteurs déterminés. Les séminaires ont mis au jour quatre limites principales.

L'ensemble des interventions qui relèvent de l'investissement social ne constitue pas des droits sociaux universels, accessibles à tous. Cela peut renforcer les inégalités puisque, bien souvent, les classes moyennes bénéficient davantage de ces dispositifs que les classes défavorisées (on parle d'un « effet Matthieu », selon l'expression de Robert K. Merton reprenant la phrase de l'Évangile du même nom : « *Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a* »).

Il semble dès lors nécessaire de poser les conditions de l'universalisation des politiques d'investissement social.

La protection sociale est en France construite sur une logique de risques séparés alors qu'il est important d'avoir une approche en termes de parcours des personnes et en termes d'accompagnement dans l'ensemble des difficultés qu'elles rencontrent.

Les politiques d'investissement social passent par la fourniture de services alors que notre système de protection sociale repose principalement sur des prestations en espèces. Il conviendrait de s'appuyer sur l'investissement social pour développer une culture des services en France.

Les services d'investissement social sont mis en œuvre au niveau local, et engagent actuellement une multitude d'acteurs qui, aujourd'hui, sont souvent insuffisamment coordonnés entre eux.

QUELS SONT LES ENJEUX MAJEURS À RETENIR ?

FABRICE LENGLART, commissaire général adjoint à France Stratégie

France Stratégie a formulé un ensemble de constats relatifs aux besoins de réorientation de la protection sociale et de l'État-providence dans le cas de la France. Le rapport *Quelle France dans dix ans ?*¹ montre que notre pays a su contenir la croissance des inégalités de revenus. Cependant, la progression de l'égalité des possibles ou, selon la formule d'Amartya Sen, celle des «capabilités»², a été très limitée voire nulle. Faute de traiter les inégalités à la racine, de nombreux transferts monétaires sont mis en place, pour des résultats décevants.

Le rapport *Lignes de faille*³ montre, quant à lui, que les Français portent sur eux-mêmes un regard négatif et sont très pessimistes quant à l'avenir. Dans chaque domaine, on retrouve un hiatus entre des représentations collectives particulièrement sombres et des statistiques qui, pour être

1. France Stratégie, *Quelle France dans dix ans ?*, Paris, 2013 ; <http://www.strategie.gouv.fr/actualites/france-10-ans>

2. Voir Introduction.

3. France Stratégie, *Lignes de faille*, Paris, 2016 ; <http://www.strategie.gouv.fr/publications/lignes-de-faille-une-societe-a-reunifier>

insatisfaisantes, ne justifient pas un tel pessimisme. Ainsi, des cinq grands pays d'Europe de l'Ouest, la France a le taux de pauvreté le moins élevé, mais c'est aussi celui où la crainte de tomber dans la pauvreté est la plus répandue. De même, nous sommes un pays de classe moyenne, mais nous nous représentons la société comme une pyramide. Enfin, nous sommes un des pays où le niveau d'éducation a le plus progressé en trente ans, mais à peine plus d'un jeune Français sur quatre juge son avenir prometteur.

Les doutes des Français sur nos capacités collectives renvoient largement à une mise en cause de nos institutions. Au-delà d'enjeux de soutenabilité, la protection sociale nourrit aujourd'hui des antagonismes entre ceux qui se sentent rejetés par une société fermée et ceux qui apparaissent privilégiés. Pour faire face aux mutations et se saisir des opportunités, les Français attendent des institutions « inclusives », à même tout à la fois de les mobiliser, de les rendre capables et de les protéger. En ce sens, l'investissement social pourrait être un modèle moins coûteux, plus efficace et plus en phase avec les attentes des individus.

Apporter des garanties sociales autrement que par les assurances sociales est toutefois bien plus exigeant. Là où, à un risque, correspond une prestation monétaire dont on évalue l'effet par un taux de couverture et le niveau de vie, se substituent d'autres objectifs : l'accès aux services, la garantie de leur qualité, l'évaluation de leur impact et, le cas échéant, le rendement de l'investissement. Cela implique également de créer de nouveaux instruments, à l'image du Compte personnel d'activité, construit sur les principes d'universalité, de solidarité, d'autonomie et de liberté.

L'évaluation des investissements sociaux et des dispositifs ou services qui en relèvent constitue un autre enjeu central. Il faut apporter des preuves de l'efficacité des politiques, faute de quoi l'investissement social restera un élément de rhétorique politique. France Stratégie œuvre au développement d'une culture de l'évaluation d'impact, notamment à travers l'édition d'un guide à destination des décideurs et des praticiens⁴, le cofinancement d'une étude de l'Agence nouvelle des solidarités actives relative aux

4. Desplatz Rozenn et Ferracci Marc, *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, France Stratégie, Paris, 2016; <http://www.strategie.gouv.fr/publications/evaluer-l-impact-politiques-publiques>

enseignements des *What Works Centres* britanniques⁵ et la production, avec la Cnaf, d'une note sur les enjeux et les méthodes d'estimation du rendement de l'investissement social⁶. L'investissement social fait la promesse que la dépense sociale engagée aujourd'hui rapportera demain. Mais pour faire la preuve de ce rendement, il faut partir du réel, collecter les preuves et tenir compte de l'incertitude.

Le dernier enjeu est celui du financement. Car faire de l'investissement social est coûteux, du moins à court terme. Toutes les options doivent être envisagées, y compris celle de laisser les individus qui en ont les possibilités investir dans leur propre capital humain ou celui de leurs enfants (santé, éducation, formation). Il faut aussi étudier les instruments financiers innovants qui pourraient concourir à ces objectifs (contrat à impact social, fonds d'investissement social, etc.).

QUEL EST LE REGARD PORTÉ PAR LES ACTEURS DE TERRAIN ?
POUVEZ-VOUS ILLUSTRER PAR L'EXEMPLE LES VERTUS DE
L'EXPÉRIMENTATION ET DU DIALOGUE ?

NICOLAS TRUELLE, directeur général des Apprentis d'Auteuil

L'investissement social est une politique qui converge fortement avec les actions des acteurs de terrain. Notre association met ceux-ci en relation avec des acteurs institutionnels. Les premiers sont proches des décisions «micro» et les seconds, responsables de l'élaboration et de la mise en place des politiques «macro». Leur dialogue est non seulement possible, mais très utile et même nécessaire pour que les résultats des actions de terrain orientent les politiques publiques. Il est essentiel de se nourrir des évolutions que connaît le secteur social. Celui-ci est un lieu d'innovations permanentes et indispensables car les mêmes recettes ne fonctionnent pas indéfiniment.

Pour ce faire, il est important de mettre en place des expérimentations et de les évaluer. La structure Apprentis d'Auteuil développe des dispositifs innovants qui peuvent nourrir les réflexions sur l'investissement social. Ainsi,

5. Allard Caroline et Rickey Ben, *What Works Centres britanniques : quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France ?*, ANSA, Paris, 2017 ; http://www.solidarites-actives.com/pdf/Ansa_RapportWWC_2017_VF

6. Heim Arthur, *Comment estimer le rendement de l'investissement social ?*, France Stratégie, Paris, 2017 ; <http://www.strategie.gouv.fr/publications/estimer-rendement-de-linvestissement-social>

constatant que les crèches sont de réels intégrateurs sociaux, Apprentis d'Auteuil a développé des crèches à vocation d'insertion professionnelle pour les parents dans le cadre du soutien à la parentalité, une expérimentation soutenue par la Cnaf. Des Maisons des familles sont aussi mises en place et évaluées, afin de mesurer leur impact social et l'accompagnement effectif du parcours des parents en quête de lien social dans ces structures. La sécurisation du parcours des sortants de l'Aide sociale à l'enfance constitue également un défi important en termes d'investissement social : notre société ne peut pas laisser certains jeunes en situation d'exclusion après qu'ils ont atteint l'âge de la majorité. La fondation Apprentis d'Auteuil est fortement investie sur ce sujet.

Ces diverses initiatives témoignent de la nécessité de confronter les expériences à la réflexion sur l'investissement social afin de faire converger les actions. Il est important d'inscrire les résultats attendus des expérimentations et des services dans le long terme d'un parcours de vie; ceci pour éviter les incohérences ou le décrochage lorsque l'accompagnement et le suivi ne sont pas maintenus dans la durée.

Ce séminaire a permis la naissance d'autres idées, notamment sur le croisement des regards. Si l'apprentissage d'un langage commun de l'investissement social se fait de concert, chaque acteur sera davantage en mesure de croiser les différents services et d'en faire un assemblage pertinent. Cette dimension est primordiale pour le bon développement d'une politique d'investissement social. L'échange entre acteurs est une donnée importante dans cette démarche. Apprentis d'Auteuil a d'ailleurs publié un *Livre blanc sur la jeunesse*⁷, qui peut utilement servir de support à l'ensemble des acteurs œuvrant dans ce domaine.

La mobilisation conjointe et complémentaire de tous les bénéficiaires et des partenaires associés à la conception des services proposés doit être au centre des réflexions concernant les règles de grammaire de l'investissement social.

7. Apprentis d'Auteuil, *Prendre le parti des jeunes. Petit bouquin d'utilité publique*, éditions de l'Atelier, Paris, 2017.

COMMENT CE NOUVEAU PARADIGME EST-IL ACCEPTÉ ? QU'IMPLIQUE-T-IL EN TERMES DE RENOUVELLEMENT DES PRATIQUES INSTITUTIONNELLES ?

DANIEL LENOIR, directeur général de la Caisse nationale des Allocations familiales

La stratégie d'investissement social a pu, au départ, susciter des doutes parmi les partenaires et les différents acteurs, qui se sont rapidement dissipés. Au fur et à mesure des séances, il est apparu que cette démarche, en permettant un renforcement partenarial, alimentait une réflexion sur le plan stratégique et sur le sujet de l'investissement lui-même.

Un changement de paradigme s'est opéré. Au départ, l'investissement social était perçu comme une fausse bonne idée se limitant à la traduction de certaines dépenses sociales en investissements. Cette conception étroite ne prenait en compte que la maîtrise des dépenses sociales. Or l'investissement social invite en réalité à changer de regard sur la protection sociale, construite initialement autour du couple risque-handicap (couvrir les risques et compenser les handicaps), au profit du couple capacité-opportunité. Il s'agit alors de diminuer la part d'assurance dans la protection sociale pour augmenter celle de la résilience.

Ce nouveau paradigme vise à développer les capacités individuelles, mais doit également s'intéresser aux capacités collectives car celles-ci sont un moyen efficace de maîtriser la dépense. Ainsi, la modulation des allocations familiales, acceptée par les bénéficiaires eux-mêmes⁸, permet à la fois plus d'équité, des économies de 800 millions d'euros par an et aussi l'évaluation de son efficacité.

L'investissement social conduit à adopter une logique de parcours qui produit elle-même des dynamiques partenariales. Dans tous les domaines concernés par l'investissement social qui n'ont pas pu être approfondis au cours de ce séminaire – la santé, l'emploi, la retraite, la perte d'autonomie, la politique migratoire, la lutte contre les discriminations, etc. –, il faudrait s'interroger sur les parcours des allocataires avec d'autres institutions,

8. Croutte Patricia, Hoibian Sandra et Lautié Sophie, «RSA, prestations familiales, accueil de la petite enfance. État de l'opinion en 2016», coll. des rapports, Crédoc, octobre 2016, <http://www.credoc.fr/publications/abstract.php?ref=R335>

particulièrement avec l'assurance maladie et Pôle emploi. Plusieurs exemples de coopération interinstitutionnelle peuvent être cités. Dans le champ de la famille, il serait intéressant d'évaluer une mesure récente avec la nouvelle grille d'analyse de l'Agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire. Cette structure permet une meilleure maîtrise du risque de non-paiement en n'exonérant pas les débiteurs de leur responsabilité personnelle. La garantie des impayés de pension alimentaire est, en outre, associée à un dispositif expérimental de séances d'information auprès des parents, qui prépare à la coparentalité après la séparation. Soutenir les fonctions parentales après la séparation constitue bien de l'investissement social.

La note sur le rendement de l'investissement social⁹ élaborée par France Stratégie et la Cnaf présente l'intérêt majeur de passer de l'estimation du risque à l'évaluation du rendement des mesures. Plutôt que de se concentrer seulement sur de l'évaluation «macro», il faut davantage mobiliser l'échelle «méso» dans un champ donné. Cependant, ces évaluations doivent être conduites dans une approche économique élargie qui ne se limite pas à l'impact sur le PIB mais intègre de nouveaux indicateurs de richesse.

L'investissement social peut également conduire à repolitiser le choix des priorités parce qu'il dépolitise celui des méthodes, ce qui contribuera à améliorer la qualité du débat politique. Une fois les priorités établies, le rendement des différentes méthodes doit être jugé rigoureusement et scientifiquement.

À ce titre, il convient en premier lieu de renforcer nos capacités d'évaluation. Dans la petite enfance, la priorité fixée par l'investissement social, l'approche quantitative – par exemple le nombre de places de crèche créées –, doit être complétée par une dimension qualitative de l'accueil. La valorisation de l'approche qualitative doit également concerner le périscolaire. Enfin, la jeunesse est dans l'angle mort de l'actuelle Convention d'objectifs et de gestion (COG). La Cnaf en fait une priorité pour la prochaine COG qui sera négociée avec l'État.

Il faut, ensuite, développer des outils d'investissement social et les faire évoluer. L'idée initiale de distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de consommation n'était pas pertinente. En revanche, une partie du Fonds national d'action sociale (Fnas), le Fonds Publics et Territoires, a

9. Heim Arthur, *op. cit.*

contribué à l'investissement social parce qu'il permet d'innover, d'expérimenter et, dans une moindre mesure, d'évaluer. C'est pourquoi, notamment, je proposerai dans la future COG la création d'un fonds de soutien à l'investissement social pour préparer les futurs investissements dans la dépense ordinaire.

Enfin, dans le plan stratégique élaboré pour préparer les négociations de la future COG, nous avons précisé nos fonctions d'opérateur, d'investisseur, d'évaluateur et de régulateur, car l'investissement social nous conduit à penser différemment. Il nous oblige ainsi à endosser la fonction de régulateur sur l'accès aux services et aux droits. Il nous amène à réfléchir à notre rôle d'opérateur dans la mesure où nous devons développer de nouvelles compétences en matière d'ingénierie. Il nous amène également à nous interroger sur notre fonction d'assembleur et à questionner notre performance. Une partie des gains de productivité réalisés sur le rôle de payeur pourrait être déployée sur ces nouvelles compétences.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX BIENFAITS ET BÉNÉFICES À TIRER DE LA NOTION D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

JEAN-PHILIPPE VINQUANT, directeur général de la cohésion sociale au ministère des Affaires sociales et de la Santé

Ce séminaire a permis de progresser dans la compréhension de la notion d'investissement social et de mieux en identifier les potentialités.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, l'investissement social n'est pas une notion « cheval de Troie » qui soumettrait l'action sociale aux logiques économiques de rendement à court terme et évalué de façon monétaire. Ce n'est pas non plus la porte d'entrée pour des investisseurs privés qui se substitueraient aux acteurs sociaux, pas plus qu'un label « magique » qui requalifierait et relégitimerait l'ensemble des politiques sociales.

L'investissement social permet de réconcilier plusieurs concepts qui ont souvent semblé opposés : la performance et le développement global d'une société d'un côté, le développement humain de l'autre. C'est une passerelle entre le développement économique et le développement social. Il réconcilie la protection sociale avec la promesse républicaine de liberté et d'égalité, dont certains se sentent exclus lorsqu'ils reçoivent une prestation en ayant le sentiment que leur problématique et leur projet de vie ne sont pas considérés, comme le montrent les baromètres d'opinion

tel celui de la Drees¹⁰ sur la protection sociale : beaucoup de citoyens n'ont pas l'impression de bénéficier de la richesse de la France ; de plus, au-delà de la simple prestation monétaire, ils ne se sentent pas accompagnés par le système d'action sociale. L'investissement social permet de pallier ce manque de considération en plaçant au cœur des dispositifs la notion de capacités des individus pour réaliser leur projet et leur parcours.

Par ailleurs, cette notion permet également de concilier les décisions de court terme avec leur inscription dans les moyen et long termes. Si les dispositifs sont développés dans une optique d'action immédiate, l'investissement social permet aussi de donner un cap pour mieux se situer dans la durée et savoir si l'orientation pour les années à venir est la bonne.

De plus, agir en vertu du développement des capacités des individus permet de restaurer la confiance dans la dépense publique et dans les prélèvements obligatoires, puisque les nouvelles dépenses sont perçues comme améliorant la situation des personnes dans la durée.

Pour mettre en place et développer l'investissement social, il apparaît indispensable d'être clair et précis sur les définitions, de mieux apprécier les besoins des personnes en fonction des territoires et de renforcer notre exigence à propos de l'évaluation des politiques, qui a besoin d'indicateurs efficaces. Il est également possible d'avoir recours à la « preuve de concept » (*proof of concept*) : l'évaluation de l'efficacité de certains dispositifs peut se limiter à la mesure de la satisfaction des personnes qui en sont bénéficiaires. Il n'est pas toujours obligatoire d'avoir un recul de trois ans ou le retour de 200 bénéficiaires pour connaître l'efficacité d'un dispositif. La satisfaction du bénéficiaire est un élément probant.

10. BVA Opinion et Drees, *Baromètre d'opinion de la Drees sur la santé, la protection sociale et les inégalités* : <http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/recueils-ouvrages-et-rapports/rapports/article/barometre-d-opinion-de-la-drees-rapports-de-la-drees-de-bva-et-d-ifop>

Premier débat

Agir contre les inégalités dès la petite enfance et favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes

Développer des modes d'accueil de qualité

Investir dans l'enfance conduit à mener une action publique au plus tôt dans le parcours des individus, à travers des services d'accueil du jeune enfant éducatifs et universels, pour casser le cycle intergénérationnel de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Des travaux anglo-saxons¹¹ montrent que la conduite d'une intervention précoce de qualité au cours de la petite enfance, notamment auprès des enfants les plus défavorisés, est susceptible de modifier en profondeur leurs parcours scolaires et donc leurs perspectives d'intégration sociale et économique. Certes, le contexte français est plus généreux que la moyenne européenne puisqu'un enfant de moins de 3 ans sur deux y bénéficie d'un accueil formel (le Conseil de l'Europe a fixé l'objectif d'un tiers). Toutefois, les inégalités d'accès aux modes d'accueil demeurent fortes. Elles sont en premier lieu territoriales, en raison d'une grande hétérogénéité des territoires, mais elles sont également sociales. Le niveau de vie des familles fréquentant les établissements d'accueil du jeune enfant est en moyenne de 20% plus élevé que celui de l'ensemble des familles ayant un enfant de moins de 3 ans. En outre, en France les institutions d'accueil sont principalement considérées comme des établissements à visée sanitaire et, dans une moindre mesure, éducative. L'investissement social promeut un accueil de qualité de la prime enfance pour encourager le développement cognitif, physique, social et émotionnel des enfants, ce qui, au passage, peut avoir des répercussions sur la formation des professionnel.le.s.

11. Voir chapitre 2.

COMMENT FACILITER LA COOPÉRATION ENTRE LES ACTEURS D'UN MÊME TERRITOIRE AUTOUR DE LA PETITE ENFANCE AFIN DE DÉVELOPPER LES MODES D'ACCUEIL ET LA QUALITÉ DES SERVICES OFFERTS ?

ÉLISABETH LAITHIER, adjointe au maire de Nancy chargée de la petite enfance, présidente de la commission Petite enfance de l'Association des maires de France

Les maires sont les principaux gestionnaires des Établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE), mais la petite enfance est une compétence facultative. Il existe, en outre, un principe constitutionnel de libre administration de la commune. Cela explique sans doute en grande partie les inégalités territoriales. Créer des places en modes d'accueil relève donc à la fois d'un choix politique et de choix budgétaires. Pour développer ces politiques, l'élu doit pouvoir s'appuyer sur des normes stables, des financements pérennes ainsi que sur une bonne connaissance de l'existant et des besoins de ses administrés. Ces bases étant posées, il peut ensuite s'attacher à concrétiser la dimension partenariale.

JEAN-LOUIS HAURIE, directeur de la Caisse d'allocations familiales de Paris

Pour lutter contre les inégalités et promouvoir la qualité des modes d'accueil, il faut généraliser le recours à des diagnostics partagés pour finaliser les objectifs de territoire. Deux dimensions territoriales doivent être prises en compte : - la dimension de coordination des grands objectifs, qui s'articule au niveau départemental. C'est pourquoi il est préférable d'édicter une charte de qualité pour le département ;

- le diagnostic est, quant à lui, communal. Partagé entre les partenaires, il permet de dialoguer pour faire apparaître des inégalités territoriales qui peuvent être fortes.

La principale difficulté est d'avoir une politique sociale qui s'inscrive dans le temps, avec des objectifs et des finalités clairement définis, notamment en vue de son évaluation. Pour avoir de l'investissement, il faut mettre en place des innovations.

POUR METTRE EN PLACE DES INNOVATIONS, NE DOIT-ON PAS REGARDER AUSSI DU CÔTÉ DES INITIATIVES PRIVÉES, QUI INTERROGENT LA RESPONSABILITÉ SOCIALE D'ACTEURS AUTRES QUE PUBLICS ?

FRANÇOIS FATOUX, ancien membre du Haut Conseil à l'égalité femmes-hommes, ancien directeur de l'Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises (Orse) et actuellement gérant de crèches durables

Il faut se méfier des modèles rigides et préconçus et, au contraire, s'ouvrir sur des méthodes innovantes de gestion ou de financement. Au Maroc, par exemple, faute de réponse publique au besoin de modes d'accueil, les initiatives viennent de grandes fondations internationales ou nationales ou, à défaut, du secteur privé, bien souvent incarné par d'anciennes puéricultrices formées en Europe et dans certains cas, malheureusement, des investisseurs qui font des « parkings pour enfants ».

L'investissement doit être inséparable de la qualité. Or, beaucoup de familles modestes se tournent vers le secteur privé avec toutes les difficultés pour identifier et évaluer l'aspect qualitatif. Pour autant, il ne faudrait pas jeter l'anathème sur le secteur privé. Le rapport *Private Schools for the Poor*¹², qui analyse la situation dans plusieurs pays anglophones, conclut que ces systèmes privés sont parfois plus performants que le système public. Pour cela, ils doivent répondre à plusieurs règles simples : la proximité, la nécessité d'adapter les salaires des professionnels au contexte social afin d'assurer un coût abordable, la capacité d'*empowerment* des plus démunis (ce sont les parents qui vérifient la qualité du service). Il n'existe pas un unique modèle économique car les disparités sont trop fortes. La solution est peut-être de croiser les financements mais également de savoir fédérer les communautés et les familles.

AU-DELÀ DES ASPECTS POLITIQUES ET FINANCIERS, COMMENT PENSER PLUS CENTRALEMENT LA PLACE DE L'ENFANT ?

ÉLISABETH LAITHIER : l'objectif des élus est de pouvoir offrir aux familles une solution d'accueil à un coût raisonnable et centrée sur les besoins de l'enfant. Il faut faire coïncider besoins des familles et besoins des enfants.

12. Tooley James, «Private Schools for the Poor: Education Where No One Expects It », *Education Next*, vol. 5, n° 4, 2005, p. 22-32 ; http://educationnext.org/files/ednext20054_22.pdf

SYLVIANE GIAMPINO, psychologue, psychanalyste, présidente de la formation spécialisée dans le champ de l'enfance et de l'adolescence au Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et auteure du rapport 2016 *Développement du jeune enfant, modes d'accueil et formation des professionnel.le.s*

L'enjeu central dans les modes d'accueil est bien là en même temps que la réponse aux besoins des parents. Le virage du sanitaire vers l'éducatif est amorcé en EAJE depuis deux décennies. Beaucoup reste à faire. Encore faut-il ne pas confondre crèche et pré-école. C'est pourquoi le terme de prime éducation est plus adéquat. Il permet de prendre en compte les particularités développementales des moins de 3 ans dans leur globalité. Notamment le tout petit est multimodal et procède par vagues, il est non linéaire : toutes les sphères du développement (physique, affectif, cognitif, social) sont reliées et interfèrent les unes sur les autres. Le bébé humain a une appétence innée pour la relation – pas seulement à la mère, au père mais également aux autres –, un besoin et des capacités à observer, découvrir et apprendre. Cognitif et non cognitif, socialité et santé sont tissés, cela est maintenant démontré. C'est pourquoi il nous faut des professionnel.le.s très bien formé.e.s pour favoriser l'épanouissement des «capacités» précoce de tous les enfants, de tous milieux, y compris en situation de handicap, car ils doivent connaître et veiller sur toutes les composantes : la santé, les processus de séparation, d'individualisation, d'apprentissage et de socialisation. Et ce à l'aune de l'évolution des familles et de la société, des modes de vie et des modes de relation, de communication.

La question du langage focalise aujourd'hui l'attention, c'est important. Le langage est l'un des éléments de l'entrée du jeune enfant dans la parole, qui se fait en articulation permanente avec le corporel et la qualité des liens aux autres. Les modes d'accueil ont à garantir la qualité et la fiabilité de ceux-ci, y compris avec les familles. La dimension préventive de l'accueil est forte, et l'investissement social prend ici tout son sens, d'autant s'il se traduit par une «prévention prévenante et humaniste», c'est-à-dire une prévention en réseau qui accompagne et soutient enfants et familles dans la vie quotidienne, face aux aléas de celle-ci, et encore plus dans les accidents et les difficultés spécifiques des enfants ou de leur famille. De surcroît, les parents qui trouvent non seulement une place d'accueil mais une richesse d'environnement et une intelligence professionnelle autour de leur enfant vont nouer avec les institutions et le social une relation de confiance qui rejoindra sur la suite du parcours des enfants, notamment à l'école.

JEAN-LOUIS HAURIE : effectivement, la qualité n'est pas seulement un ensemble de normes de sécurité et sanitaires mais également un projet qui fait référence à l'enfant. Les dimensions d'apprentissage cognitif et non cognitif de l'enfant doivent être intégrées. Il faut aussi associer les parents (*via* des conseils de crèche par exemple), eux-mêmes soumis à un apprentissage.

ADAPTER LES DISPOSITIFS PUBLICS ET LES ENTREPRISES AUX CONTRAINTES ET BESOINS DES MÈRES COMME DES PÈRES

La qualité des modes d'accueil inclut le bien-être et le développement de l'enfant, mais également l'accompagnement des parents. Or, la politique familiale est souvent présentée à partir de son objectif premier qui est de permettre aux parents, principalement les mères, une meilleure articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Toutefois, elle peut paradoxalement s'opposer à la politique d'égalité des sexes. En particulier, le congé parental long apparaît difficilement comme un dispositif d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle œuvrant pour l'égalité des sexes dans une perspective d'investissement social. Les travaux montrant son impact négatif sur l'emploi des femmes sont nombreux¹³. Ils soulignent comment ce congé long contribue à creuser les inégalités entre les femmes et les hommes en termes de carrière professionnelle, de rémunération et de retraite.

Par ailleurs, l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle ne peut pas concerner que les mères. La question de l'implication des pères se pose de plus en plus. Le rapprochement entre politique familiale et politique d'emploi permettrait d'inciter les entreprises à prendre en compte les enjeux d'articulation entre vie familiale et vie professionnelle, ce qui encouragerait la participation des pères aux activités parentales.

LES DISPOSITIFS SONT-ILS EN RETARD PAR RAPPORT AUX ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES ET AUX ATTENTES DES PARENTS ?

SYLVIANE GIAMPINO : les institutions médico-sociales et éducatives autour du bébé accusent un retard sur plusieurs points, mais ça bouge : La non-mixité des métiers, des résidus d'une vision materno-centrée

13. Voir chapitre 3.

des relations primaires du jeune enfant qui reproduisent des normes et un défaut de conscience des enjeux éducatifs précoce d'égalité entre petites filles et petits garçons. Cependant que de nouvelles manières de faire couple et famille, d'être femme et mère, homme et père sont en train de s'inventer. Côté familles c'est tendu, elles sont en état permanent de contradiction entre les anciennes images et les nouveaux modèles. Un divorce s'annonce entre les jeunes hommes et un monde du travail qui ne tient plus ses promesses. Ceux-ci se tournent davantage vers la famille, mais les processus d'égalité avec les femmes au travail et de partage dans la parentalité butent sur le fait que la plupart des hommes choisissent le type, les horaires et les tâches de leur investissement.

De plus, les dispositifs d'accompagnement à la parentalité sont parfois conjugués à des normes idéologiques ou institutionnelles de bonne parentalité, de type de présence parentale, qui exercent une pression supplémentaire. Or les enfants, eux aussi, ont changé, ce qui modifie le type d'attention à leur porter : les parents doivent garantir des bases de stabilité, de repères des modes de vie. Il ne s'agit pas de la mesure d'un temps de présence, mais bien d'être présent dans les moments symboliques (par exemple pour une compétition sportive, aux moments de maladie, de vulnérabilité). Par ailleurs, l'articulation entre la vie familiale et la vie professionnelle transforme les parents en organisateurs et synchronisateurs, mais ils ne peuvent pas tout faire tout seuls. Il s'agit de convoquer les logiques et organisations du travail pour le rendre plus conscient des répercussions sur les relations et les enfants des modes de management des entreprises.

JUSTEMENT, COMMENT CONVOQUER LE MONDE DU TRAVAIL ET LE SENSIBILISER AUX BESOINS, NOTAMMENT CEUX DES PÈRES, CRÉÉS PAR CES ÉVOLUTIONS ?

FRANÇOIS FATOUX : les entreprises sont directement concernées. Elles doivent prendre conscience de l'intérêt de la mixité : l'égalité est certes profitable aux femmes mais elle l'est également aux hommes. Deux principaux leviers d'action publique peuvent être mobilisés pour encourager la participation des hommes aux tâches parentales :

- un congé paternité obligatoire pour que les hommes n'échappent pas à leur responsabilité éducative, ce qui peut être justifié par les besoins de l'enfant (impact de l'absence du père) ;
- travailler sur les normes masculines qui pèsent sur les femmes (violences)

et sur les hommes (comportements à risques, difficulté à exprimer des émotions...). Dans le cadre de l'Orse, un travail a été réalisé sur l'injonction à la virilité et ses impacts. Il serait intéressant d'en mesurer tous les coûts pour les hommes et la société afin d'encourager les politiques publiques à mettre en place de véritables politiques de prévention.

ET COMMENT LES POLITIQUES, LES ÉLUS, SONT-ILS MOBILISÉS SUR CETTE QUESTION ?

ÉLISABETH LAITHIER : les élus sont concernés par ces enjeux, aussi bien vis-à-vis de leurs administrés qu'en tant qu'employeurs. Les communes essaient d'offrir aux familles un mode d'accueil qui corresponde à leurs besoins, et qui peut être parfois très innovant, comme des crèches pratiquant des horaires atypiques pour s'adapter aux rythmes de travail des parents. Malheureusement, les attributions des places en crèche sont opérées par communes alors que l'échelle d'un bassin de vie serait plus pertinente (soit le périmètre équivalent au parcours des familles entre le lieu d'habitation, de travail, la crèche ou l'école). D'ailleurs, les schémas départementaux constituent pour les communes un excellent outil de connaissance de l'existant qui permet de formuler des préconisations. Au sein de ces schémas, la notion de bassin de vie pourrait justement être pensée.

TOUTES LES FAMILLES NE DISPOSENT PAS DES MÊMES FACILITÉS D'ARTICULATION. DANS UN OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS, ET PLUS PARTICULIÈREMENT POUR LES FEMMES ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI, QUELLES SONT LES ACTIONS MISES EN ŒUVRE ?

JEAN-LOUIS HAURIE : depuis quelques années se développent les VIP, des crèches à vocation d'insertion professionnelle des parents, résultant d'un travail conjoint de l'État, de la Cnaf et de Pôle emploi. Ce dispositif accueille au moins 30% d'enfants de moins de 3 ans dont les parents sont en situation d'insertion professionnelle et qui s'engagent dans une démarche active de recherche d'emploi. Son fonctionnement est adapté à leurs besoins et la crèche peut également repérer d'autres parents qui en auraient besoin. C'est une innovation sociale orientée vers les familles défavorisées qui lutte ainsi contre « l'effet Matthieu » et le moindre recours aux crèches des parents sans emploi.

À Paris, un protocole élaboré entre la Caf et la Ville vise à réserver 10% des places d'accueil aux familles bénéficiaires de minima sociaux, notamment du Revenu de solidarité active (RSA). L'investissement social ne se réduit donc pas à une politique financière. Il doit aussi œuvrer à la mise en place de dispositifs d'accompagnement qui conduisent les familles et les enfants dans les lieux où ils peuvent trouver soutien et accompagnement. Chaque fois, l'enjeu est de concilier l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle et des dispositifs d'insertion sociale et de lutte contre les inégalités, y compris des plus jeunes.

Deuxième débat

Agir autrement face à la vulnérabilité et sécuriser les transitions

Trois éléments permettent de poser le cadre du débat sur le traitement de la vulnérabilité et l'accompagnement des transitions *via* des stratégies d'investissement social en France.

Tout d'abord, les amortisseurs (*buffers*) incarnent une politique d'activation alternative qui s'intéresse à la personne dans sa globalité, en développant ses capacités et non en cherchant à mettre en relation, sans conditions, l'individu avec le monde du travail. Cette notion permet de poser un regard critique sur le système de protection sociale français. S'il a mieux réussi que d'autres à contenir le niveau des inégalités en maîtrisant l'augmentation de la pauvreté monétaire, des améliorations sont possibles avec un même niveau de dépenses sociales concernant la réduction de la vulnérabilité des populations et l'amélioration de la redistribution. La France connaît en effet des difficultés pour couvrir certaines populations confrontées à la pauvreté, notamment les jeunes et les familles monoparentales, dont 85 % sont composées d'une femme et son(ses) enfant(s)¹⁴. Par ailleurs, la France reste déficitaire dans la prise en charge, à la fois en termes de prestations et de services, de la jeunesse.

Ensuite, l'investissement social s'appuie sur les idées d'universalisme et d'égalité. L'universalité, selon une perspective d'investissement social, s'intéresse,

¹⁴. Insee, enquêtes annuelles de recensement, 2005 : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281271#consulter>

plus qu'aux revenus, aux services mis à disposition de la population qui vont permettre le développement d'un accompagnement de qualité tout au long de la vie. Il est important de dépasser la logique sectorielle de l'accompagnement, prédominante en France actuellement, en la faisant évoluer vers un accompagnement individuel prenant en compte l'ensemble du cycle de vie.

Enfin, dans sa logique d'accompagnement du cycle de vie, l'investissement social ne se limite pas à agir sur la seule dimension individuelle. Il est important de le considérer dans sa logique globale de modèle d'organisation de la société.

QUEL REGARD PORTEZ-VOUS SUR LE CONCEPT D'INVESTISSEMENT SOCIAL ET SUR SON UTILISATION DANS LE DÉBAT PUBLIC ?

ALEXANDRA SIARRI, adjointe au maire de Bordeaux en charge de la cohésion sociale et territoriale, conseillère régionale de la Nouvelle-Aquitaine, vice-présidente de l'Uncas et membre du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge

L'investissement social est un terme de spécialistes, peu connu et suscitant défiance et confusion chez les citoyens. Pourtant, les besoins de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité auxquels il répond ont vocation à croître. Il faut aussi rappeler le contexte administratif dans lequel s'inscrit cette nouvelle perspective d'investissement social. La révolution numérique et la lutte contre le réchauffement climatique sont mal appréhendées. Par ailleurs, le transfert des compétences entre l'État et les collectivités territoriales met en souffrance beaucoup d'agents publics. De plus, la pauvreté et la vulnérabilité sont conçues comme une fatalité inévitable, y compris par l'administration qui met en œuvre les politiques de lutte contre la pauvreté. Enfin, les travailleurs sociaux pourraient être mieux formés à la logique d'accompagnement global et doivent être sensibilisés à une gestion écosystémique de la protection sociale.

FRANÇOIS SOULAGE, président du collectif Alerte, président de la Commission de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion à l'Uniopss, responsable de l'évaluation du Plan d'action interministériel pour le travail social et le développement social

L'investissement social doit partir de la situation des personnes, pour répondre aux évolutions sociétales affectant chacune de ces situations

personnelles. Il implique des dépenses mais aussi des modifications de comportements et de priorités. Trois défis essentiels sont à relever :

- le premier consiste à donner la parole à toutes les personnes ayant besoin de se dégager de leurs peurs, notamment la peur de l'avenir ;
- le deuxième défi concerne le collectif. Il s'agit de créer du collectif à partir du respect des individualités, en évitant d'imposer à chacun le même moule. Les conseils citoyens peuvent être un exemple de réponse ;
- enfin, le troisième porte sur la sortie du décloisonnement. Les situations des personnes sont tellement complexes que le travail social, aujourd'hui organisé en silos, ne permet pas pour l'instant de faire face aux évolutions sociétales.

LAURENCE ASSOUS, sous-directrice de l'insertion et de la solidarité à la Ville de Paris

La notion d'investissement social rencontre un écho de plus en plus grand en France. La réflexion portée par ce séminaire ainsi que la création de la «Fondation pour l'investissement social et le développement humain» sont des exemples des progrès accomplis dans ce domaine.

À L'ÉCHELLE LOCALE, QUELLES SONT LES MÉTHODES UTILISÉES POUR METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

ALEXANDRA SIARRI : la Ville de Bordeaux a conçu un Pacte de cohésion sociale et territoriale. Le choix du territoire, celui de la commune, comme échelle la plus petite pour décliner l'investissement social, rejoint la nécessité de coller au plus près aux besoins sociaux des citoyens.

FRANÇOIS SOULAGE : sur ce point, le rapport sur les États généraux du travail social propose de créer des conseils départementaux du développement social. Ces derniers permettraient de confier la décision au niveau territorial, s'ils sont installés à un niveau pertinent, c'est-à-dire celui des départements, voire des métropoles, étant donné que les compétences sont réparties.

ALEXANDRA SIARRI : à Bordeaux, la ville est divisée en huit quartiers, dotés de commissions permanentes. Elles ont organisé des «marches exploratoires», semblables à celles utilisées dans le cadre de la politique de la ville, afin d'établir les diagnostics des besoins sociaux. À la suite du débat avec les élus de la Ville, un consensus a été établi sur les priorités dégagées

grâce à ces diagnostics sociaux. Chaque élu a été chargé de mettre en place les actions relevant de son domaine et d'adopter une perspective transversale incluant les publics fragiles dans les politiques de droit commun. Après cette première mise en œuvre, des opérations dites « d'innovation » et « d'investissement » sont envisageables, tout en évitant, par exemple, de tomber dans le risque de marchandisation des obligations d'impact social (*social impact bonds*).

FRANÇOIS SOULAGE : il faut impérativement éviter cet écueil. Les cercles patronaux préfèrent parler de « responsabilité sociale » ou de « contrats à impact social », mais il est important de garder à l'esprit que l'investissement social n'a pas vocation à réduire les dépenses sociales ou à augmenter la productivité sociale des individus. Il doit au contraire se concentrer sur le déploiement complet des capacités de chaque personne. Il concerne d'ailleurs aussi la question de la compétitivité : la France souffre d'un manque de confiance dans ses travailleurs. Les compétences des individus sont insuffisamment sollicitées tandis que les journées de travail trop longues ne prennent pas en compte les rythmes de vie de chacun.

LAURENCE ASSOUS : la Ville de Paris mène également des politiques très ouvertes à l'innovation sociale, bien qu'elles ne soient pas explicitement labellisées « investissement social ». Par exemple : le dispositif « Premières heures », qui permet à des SDF de travailler quelques heures; la conciergerie « Lulu dans ma rue »; la participation de la Ville à l'initiative d'ATD Quart Monde « Ville zéro chômeur »; ou encore la stratégie d'inclusion numérique. Dans la même optique, la Ville tente de sortir de la logique en silos du travail social. Enfin, si des logiques administratives continuent de prévaloir pour la gestion du RSA, une refonte participative du projet de service des espaces parisiens pour l'insertion accompagnant les bénéficiaires du RSA est en cours.

FRANÇOIS SOULAGE : à une autre échelle, les agences régionales de santé constituent également un bon exemple de la permanence de la logique en silos : elles ne parviennent pas à faire le lien dans les territoires avec le social et le médico-social.

LAURENCE ASSOUS : pour sortir de cette impasse, des designers ont adopté le point de vue des usagers, ce qui leur a permis de bousculer l'organisation traditionnelle des services d'insertion afin que ceux-ci soient accompagnés au mieux. De la même manière, la création de référents de parcours a permis de concevoir un accompagnement plus efficace et de meilleure qualité avec

de nombreux partenaires. Enfin, il est important d'évoquer la réactivité de la Ville de Paris, notamment face aux réfugiés et aux sans-abris.

LA CONCERTATION AVEC LES CITOYENS ET LES ACTEURS DE TERRAIN OCCUPE-T-ELLE UNE PLACE IMPORTANTE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES ?

LAURENCE ASSOUS : tout à fait. Le Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion a été construit de manière participative entre septembre 2013 et février 2014. Il comporte trois axes : prévenir, intervenir et insérer durablement. Pour chaque axe, un pilotage État-ville-association a été mis en place. Ce pilotage partagé a permis, d'une part, de nouer des liens professionnels entre les experts locaux de la thématique et, d'autre part, de tisser de nouveaux réseaux entre, par exemple, des travailleurs sociaux et des agents de la Caf, de la CPAM ou du milieu carcéral. L'ancrage de ces méthodes dans les pratiques professionnelles a été rendu possible par l'organisation de conférences sociales des territoires dans chacun des arrondissements parisiens.

Le Pacte parisien est le plan d'action de la ville sur le sujet de la grande exclusion depuis 2014. Il repose sur plusieurs éléments structurants.

Le premier est une volonté forte de prévenir, notamment le sans-abrisme, par l'identification des fragilités structurelles et des ruptures menant à des situations à risque. Cet engagement se caractérise par une prévention permettant d'expérimenter et de redéfinir les politiques traditionnelles.

Ensuite, le Pacte promeut la stratégie d'« aller vers » les usagers, à la suite des études sur le non-recours. Par exemple, la prise en charge des maladies mentales dans les logements sociaux en coopération avec les bailleurs sociaux, mise en place depuis plusieurs mois, cible en priorité les personnes malades avec des impayés de loyer. En revanche, les expérimentations de permanences au pied des immeubles pour favoriser le recours aux dispositifs de prévention des expulsions affichent un résultat plus mitigé : 16 permanences ont été organisées depuis juin 2016 et n'ont accueilli que 150 personnes. De ce bilan décevant, il est possible d'émettre certaines hypothèses. La première est que les personnes n'apprécient pas d'être repérées dans leur lieu de vie au sein d'une permanence sociale. La seconde piste est de faire évoluer cette permanence vers un accueil plus convivial.

Le Pacte parisien souhaite aussi s'ouvrir à d'autres acteurs, notamment du secteur privé. Par exemple, la sensibilisation des entreprises face aux conditions de vie parfois précaires de leurs employés est une de ses actions. Afin de lutter contre le fait que certains travailleurs dorment dans leur voiture, plusieurs outils ont été mis en œuvre tels qu'une plateforme Internet ou une cellule de veille.

Enfin, le Pacte se caractérise par la diversité de ses thématiques. Par exemple, en ce qui concerne les jeunes sortant de la protection de l'enfance, une plateforme d'accompagnement renforcé a été créée. Le dispositif comprend la proposition de stages et la mise en œuvre de parrainages.

SUR LE PLAN NATIONAL, QUELLES TENDANCES POSITIVES SE DÉGAGENT ?

FRANÇOIS SOULAGE : la première partie du Plan interministériel pour le travail social et le développement social porte également sur la participation des personnes. Par ailleurs, deux actions de ce Plan méritent d'être développées.

L'inconditionnalité de l'accueil des personnes ou les premiers accueils sociaux inconditionnels de proximité. Cette action implique de réussir à dégager le temps nécessaire pour que les travailleurs sociaux puissent entendre les usagers dans leur globalité. Pour cela, il est important d'apprendre à comprendre les personnes dans leur intégrité et leur complexité.

Les référents de parcours. La prise en compte globale de la personne doit être recherchée par une évolution de l'organisation de l'accompagnement des personnes. Aujourd'hui, lorsqu'un usager rencontre un problème, il est suivi par différents spécialistes; par ailleurs, l'accompagnement est limité à une suite de soins ne permettant pas que l'usager se prenne en charge. L'accompagnement devrait être davantage axé sur l'accès à l'autonomie et une meilleure acceptation de l'aide reçue.

QUELS SONT LES PRINCIPAUX FACTEURS D'INÉGALITÉS À LA SOURCE DES NOUVEAUX BESOINS SOCIAUX ET COMMENT PENSER LEUR PRISE EN CHARGE ?

ALEXANDRA SIARRI : la précarité la plus inquiétante est l'isolement identitaire et relationnel. L'approche par publics empêche de se centrer sur une logique globale des facteurs de vulnérabilité. Il est important de soutenir

la création de solidarités de proximité, à l'échelle de petits quartiers, qui permettent de construire des tissus relationnels mettant en valeur toutes les capacités des personnes. La collectivité, qui les aide dans les moments difficiles, interviendrait aussi pour favoriser les initiatives citoyennes visant la sortie de l'isolement.

FRANÇOIS SOULAGE : la prévention de l'isolement doit en effet être une priorité. L'isolement social et sociétal est le premier facteur de vulnérabilité. Le dernier rapport du Secours catholique indique que les personnes prises en charge se plaignent de ne pas être écoutées avant d'obtenir de l'aide. Le drame des personnes à la tête d'une famille monoparentale est de se trouver dépassées par différents problèmes : elles sont seules devant les administrations, devant la Caf, devant les assistants sociaux, face à leurs enfants... Ces personnes devraient être suivies par un professionnel qui prenne le temps de répondre de manière globale à l'ensemble de leurs difficultés.

LAURENCE ASSOUS : il faut aussi évoquer la précarité de la jeunesse depuis la crise économique de 2008. À cet égard, le soutien proposé par la nouvelle Garantie jeunes est un élément de réponse indispensable. Ce dispositif propose un accompagnement global du jeune vers l'insertion par des travailleurs sociaux qui se font facilitateurs. Au niveau parisien, de manière plus globale l'usager choisit celui ou celle qui sera son référent de parcours, une personne ressource facilement joignable. L'enjeu du numérique dans le travail social est également important. Un partenariat a été créé entre la Ville de Paris et Emmaüs Connect pour obtenir des terminaux à des coûts réduits. Il s'est avéré que le smartphone était un outil essentiel pour les usagers. Une des priorités actuelles est de réorienter les services vers l'usage des smartphones et non uniquement de l'ordinateur.

COMMENT ACCOMPAGNER LES AIDANTS POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX BESOINS SOCIAUX DES PERSONNES AIDÉES ?

ALEXANDRA SIARRI : il est important de défendre le statut des fonctionnaires dans leur contribution au service public. De la même façon, l'importance des travailleurs sociaux doit être reconnue. Pour cela, ils devraient être placés au centre du système de l'administration sociale puisque leurs informations alimenteraient utilement la prise de décision. Il est également essentiel d'aider les agents publics à apprendre à travailler en mode «projet», de construire un plan de formation massif sur les usages numériques et de développer la transparence et l'accessibilité des

données publiques. Enfin – cela a déjà été souligné –, il faut à tout prix créer un référent social unique et un dossier unique, qui seraient fortement liés à son territoire.

FRANÇOIS SOULAGE : l'enjeu actuel de la formation des travailleurs sociaux est la réingénierie des diplômes. Le plan d'action interministériel en faveur du travail social et du développement social reprend la méthode de l'investissement social. Le travail de réingénierie passe effectivement par l'analyse des activités auxquelles se consacrent les travailleurs sociaux, ce qui implique de les repenser en profondeur. À cet égard, l'exemple du numérique est clair. Le travailleur social ne doit pas se transformer en formateur au numérique pour les usagers; il doit, en revanche, accompagner la personne dans son accès au numérique, ce qui implique de maîtriser l'outil mais, aussi, de comprendre les blocages de la personne. Le problème, c'est que les travailleurs sociaux veulent le basculement automatique des diplômes du niveau III au niveau II sans passer par la réingénierie des formations.

LAURENCE ASSOUS : le développement du numérique auprès des travailleurs sociaux grâce à la formation continue est en effet un enjeu incontournable.

FRANÇOIS SOULAGE : force est pourtant de constater que la solution idéale n'est pas encore trouvée pour que les travailleurs sociaux considèrent la formation continue comme une chance et une nécessité, et non pas comme une obligation.

LAURENCE ASSOUS : il est vrai que le travailleur social ne doit pas faire à la place de l'usager. La Ville de Paris est en train de rédiger une charte sur cette question. De nombreux travailleurs sociaux qui manient l'outil numérique ont tenté de trouver des solutions pour répondre aux difficultés des personnes. Par exemple, l'accès à la prime d'activité implique d'avoir une adresse mail, ce qui n'est pas le cas de tout le monde. Certains travailleurs sociaux ont alors utilisé leur propre adresse, en l'absence de cadre national. Face à ces pratiques, il est nécessaire de créer un accompagnement adapté des travailleurs sociaux pour qu'ils puissent mieux appréhender ces évolutions sociétales.

Troisième débat

Développer, entretenir et mobiliser les compétences de toutes et tous tout au long de la vie

Investir dans le développement des compétences et la qualification tout au long de la vie est aujourd’hui essentiel en raison de leur impact majeur sur la participation au marché du travail. On observe trois fois plus de chômeurs parmi les non-diplômés que parmi les individus possédant au minimum un bac +2¹⁵. Cette disparité est encore plus saisissante chez les jeunes générations. Le taux de chômage des non-diplômés, trois ans après leur sortie du système éducatif, est passé de 32% pour la génération 2004 à 48% pour la génération 2010¹⁶.

La France fait face à un nouvel âge des compétences, où les dynamiques de l’emploi profitent aux plus qualifiés. L’absence ou la faible qualification est un risque social. D’après les derniers résultats de l’enquête PIAAC¹⁷, la France apparaît très en dessous de la moyenne des pays de l’OCDE en termes de qualification de la population adulte dans son ensemble, et se situe à un rang proche de ceux occupés par les pays du Sud de l’Europe. Le problème n’a pas seulement trait au stock de capital humain mais également à son flux : 10% des nouvelles générations entrant sur le marché du travail ne maîtrisent pas les compétences de base, et sont notamment en deçà du seuil fonctionnel de lecture¹⁸.

La réflexion sur l’investissement social permet de revisiter cette question des compétences en s’intéressant, en aval, à l’impact déterminant du développement dès le plus jeune âge puis au système éducatif et à l’écosystème de la formation tout au long de la vie.

15. Selon les enquêtes du Céreq.

16. Voir Boisson-Cohen Marine, Garner Hélène et Zamora Philippe, *L’insertion professionnelle des jeunes*, France Stratégie, Paris, 2017.

17. Voir OCDE, *L’importance des compétences. Nouveaux résultats de l’évaluation des compétences des adultes*, Paris, 2016.

18. Boisson-Cohen Marine, Garner Hélène et Zamora Philippe, *op. cit.*

Le financement est une autre question à considérer. Les dépenses pour l'accueil des 0 à 3 ans sont estimées à 15,5 milliards (environ 0,75 point de PIB), les dépenses pour l'éducation – privée et publique – à 145 milliards (6,8 points de PIB) et celles pour la formation continue et l'apprentissage à 31,4 milliards (environ 1,5 point de PIB)¹⁹. Soit un total de 9 points de PIB pour le développement des compétences : est-ce suffisant ? Sont-ils bien alloués ? Pourrions-nous investir plus efficacement ? Quels sont les freins et les conditions de réussite d'une politique d'éducation-formation, dans une perspective qui inclut la prime éducation ?

De la nécessité d'un développement précoce des compétences...

EN QUOI LE DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES DOIT-IL ÊTRE SOUTENU LE PLUS PRÉCOCEMENT POSSIBLE ?

MARC GURGAND, directeur de recherche CNRS, École d'économie de Paris (PSE)

Le développement des compétences tout au long de la vie doit commencer dès la naissance des individus, voire en amont avec le développement de programmes auprès des futurs parents, pour de multiples raisons dont celles-ci :

- les stimulations des jeunes enfants embrassent toute la palette du développement cognitif ainsi que non cognitif et s'influencent entre elles;
- les interventions très précoces sont plus efficaces que celles très tardives.

Les inégalités fondamentales entre les enfants et les individus se forment très tôt. Aux États-Unis, le suivi de familles a ainsi permis de démontrer que les enfants issus des familles favorisées ont, à 3 ans, entendu trois à quatre fois plus de mots que ceux de familles défavorisées²⁰. Les politiques publiques doivent compenser ces différences de stimulation pour les moins chanceux.

19. *Ibid.*

20. <https://www.aft.org/sites/default/files/periodicals/TheEarlyCatastrophe.pdf>

EXISTE-T-IL DES PREUVES EMPIRIQUES ATTESTANT DE L'INTÉRÊT DES INTERVENTIONS PRÉCOCES ?

MARC GURGAND : bien sûr. Le *Carolina Abecedarian Project*²¹ (ABC) et le *Carolina Approach to Responsive Education* (CARE), présenté dans un récent article du prix Nobel James Heckmann de 2016²², démontrent la pertinence et l'importance des interventions très précoces pour la vie adulte. Une expérimentation a été menée dans les années 1970 auprès d'enfants âgés de 0 à 5 ans au sein de populations très défavorisées aux États-Unis, avec des encadrants formés pour développer leurs capacités en termes de langage et d'autonomie. Les bénéficiaires ont été suivis et sont aujourd'hui âgés de 40 ans. Parmi eux, 23% ont un diplôme du supérieur contre seulement 6% des individus semblables n'ayant pas fait partie de l'expérimentation (la moyenne nationale étant de 32%). Par ailleurs, ces dispositifs ont également des impacts bénéfiques dans d'autres sphères de la vie des individus, comme leur santé : à 30 ans, seulement 10% des bénéficiaires avaient de l'hypertension contre 44% de leurs semblables.

Ainsi, une intervention auprès d'enfants de 0 à 5 ans permet d'influer sur leur trajectoire de vie globale. Le bien-fondé de l'investissement social trouve ici une illustration éclatante puisque, pour 1 dollar engagé par la société dans ces enfants, le retour est de 7,3 dollars.

SEMBLABLES EXPÉRIMENTATIONS SONT-ELLES MENÉES EN FRANCE ?

MARC GURGAND : citons l'expérimentation «Parler Bambin», lancée dans une centaine de crèches en France. Elle est soutenue par la fondation La France s'engage et menée en collaboration avec l'Agence nouvelle des solidarités actives. Au sein de ce dispositif, les personnels de crèche sont formés à interagir avec les enfants afin de développer les compétences de langage dès la petite enfance. Ils sont invités à travailler sur leurs pratiques quotidiennes qui sont les plus susceptibles de stimuler le

21. Voir chapitre 2.

22. Garcca Jorge Luis, Heckman James, Leaf D. Ermini et al., *The Lifecycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*, National Bureau of Economic Research, 2016 ; <https://heckmanequation.org/resource/research-summary-lifecycle-benefits-influential-early-childhood-program/>

langage, notamment auprès des enfants issus d'environnements familiaux peu propices à leur développement. Ce programme devra à terme montrer si de telles actions peuvent changer le destin des enfants.

AU-DELÀ DE LA FORMATION DES PERSONNELS AIDANTS, LES PARENTS NE CONSTITUENT-ILS PAS UN AUTRE LEVIER D'ACTION ?

MARC GURGAND : c'est une évidence. Il faut travailler avec les parents, sur leurs interactions avec les enfants, mais il est compliqué de pénétrer l'environnement familial au travers d'un dispositif public.

Concrètement, investir dans le développement des capacités dès le plus jeune âge passe par un renforcement de la prise en charge des individus avec une plus grande offre de places de crèches et une formation spécifique des professionnel.le.s de la petite enfance. Les institutions d'accueil ne doivent pas seulement permettre d'aider les femmes à pouvoir travailler, elles ont également une fonction sociale de réduction des inégalités, c'est pourquoi il faut davantage investir dans ce champ.

... qui doit être poursuivi par une scolarité égalitaire et capacitante...

SI L'INTERVENTION PRÉCOCE EST PRIMORDIALE, ELLE N'EST PAS SUFFISANTE. D'AUTRES COMPÉTENCES DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES DANS LA SUITE DU PARCOURS DE L'ENFANT ET DE L'ADOLESCENT. DANS UNE OPTIQUE D'INVESTISSEMENT SOCIAL, QUELLES DOIVENT ÊTRE LES COMPÉTENCES PRIORITAIRES ?

NATHALIE MONS, présidente du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO)

Le développement des compétences académiques est primordial (mathématiques, langue...). Ces compétences sont aujourd'hui au cœur de l'évaluation scolaire en France. Néanmoins, il faut également réfléchir en termes de compétences métacognitives²³, psychosociales et civiques, qui recouvrent la capacité des individus à apprendre, à s'engager socialement dans des tâches collectives et à participer à la construction de la chose

23. D'autres intervenants utilisent aussi le terme de «non cognitives».

publique. Il est important de développer des recherches et des analyses sur ces compétences métacognitives car, contrairement aux compétences académiques qui cristallisent tous les propos et les recherches, on dispose de peu de données les concernant. Dans cette optique, le CNESCO a lancé une grande enquête sur les compétences civiques.

COMMENT SE POSITIONNE LA FRANCE SUR CES DEUX TYPES DE CONNAISSANCES ?

NATHALIE MONS : s'agissant des compétences académiques, les résultats de la France sont parmi les plus mauvais de l'OCDE. Ils sont proches de ceux des pays latins ayant vécu des dictatures, qui furent des périodes néfastes en termes de développement du système éducatif.

Même si les chiffres d'aujourd'hui parlent en partie d'un système éducatif qui n'existe plus, du fait du champ de l'analyse PIAAC (qui inclut toutes les personnes actives, donc scolarisées pour certaines il y a plusieurs décennies), les compétences des jeunes sont loin d'être au beau fixe. L'étude PISA montre qu'à 15 ans, beaucoup de jeunes Français ont d'énormes difficultés dans la maîtrise de la langue et des sciences, notamment ceux issus de milieux défavorisés. Les inégalités fortes dans l'acquisition des compétences sont liées au milieu social des jeunes. Le décrochage commence très tôt, dès le primaire – que l'on pensait pourtant préservé de la crise de l'école. Une étude menée sur les compétences en mathématiques des jeunes élèves en CM1 (TIMSS) a montré que le niveau des élèves des écoles les plus favorisées en France était inférieur à celui des élèves états-uniens des écoles les plus défavorisées.

COMMENT EXPLIQUER CES PIÈTRES RÉSULTATS ?

NATHALIE MONS : la France se trouve dans la moyenne en termes d'investissements financiers. De toute façon, au-delà d'un certain niveau de dépenses, on n'observe plus d'effets sur les apprentissages. Les difficultés relèvent donc plutôt des objectifs assignés à l'école et des pédagogies mises en place. La France est régulièrement déchirée par de grands débats vifs et non résolus concernant l'éducation. Dans de nombreux pays, l'école ne fait plus l'objet de tels débats et il existe un consensus national transpartisan autour de l'éducation et des objectifs de la réussite scolaire pour tous. Mais en France, on continue de débattre pour savoir s'il faut développer une méritocratie ou bien offrir un bagage commun de compétences

à tous les élèves, ou bien à propos de la relation qui doit exister entre les entreprises, le développement économique et l'école.

Aux partisans de la méritocratie s'opposent les défenseurs d'une justice sociale, qui prônent que l'objectif de l'investissement social est de fournir un bagage culturel à tous à une certaine étape de la scolarité.

NICOLAS DUVOUX : la lutte contre les inégalités face au langage, qui se forment tôt, paraît importante dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques. Elle pourrait être ce point de consensus tant attendu par les deux camps : l'apprentissage de la langue représente le socle commun des apprentissages pour tout le monde.

NATHALIE MONS : aujourd'hui, on remédie aux difficultés scolaires plus qu'on ne les prévient. De fait, celles-ci ne sont pas au cœur du processus de repérage et de suivi des élèves, cette dernière dimension étant d'ailleurs trop délaissée. Plus largement, l'investissement est insuffisant dans la petite enfance et le primaire ainsi qu'auprès des enseignants.

Par ailleurs, contrairement aux autres pays, il n'existe pas en France de liens étroits entre l'école et le monde économique ni d'objectifs communs plus globaux, alors que la rencontre entre ces deux mondes est primordiale. Il faut dépasser la fracture entre ces mondes et réformer la question de l'alternance et de l'apprentissage, pour qu'il y ait un échange autour d'objectifs communs.

... prolongée par une formation de toutes et tous tout au long de la vie au service d'une économie de la qualité

COMMENT PENSER LE CONTEXTE SOCIOÉCONOMIQUE ACTUEL ET QUELLE FORME DONNER AU MODÈLE GLOBAL D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

VÉRONIQUE DESCACQ, secrétaire générale adjointe de la CFDT

Dans le contexte économique français actuel, quel modèle global faut-il concevoir pour laisser de la place à l'humain dans une économie de la qualité et des qualifications ? Si des progrès économiques et sociaux sont observés, cet environnement crée également une dégradation des conditions de travail, des inégalités et met les salariés sous la pression des contraintes de coûts. C'est en développant les emplois qualifiés et les bonnes compétences de tous, en accord avec les évolutions de la société et du parcours des individus, que le modèle global pourra s'améliorer.

Il est donc important d'inverser la logique : transformer les compétences des individus pour suivre les évolutions et faire du haut niveau de protection un avantage compétitif. L'investissement dans les compétences doit permettre de sortir des cercles vicieux de la compétitivité-prix et de se repositionner sur la compétitivité hors coût. Des métiers nouveaux sont à inventer ou à réinventer : les métiers du soin, de l'accompagnement et de la lutte contre les inégalités, dans l'éducation, dans l'environnement, dans la technologie et l'innovation... Parmi eux, beaucoup doivent être revalorisés *via* un haut niveau de protection sociale et de niveau de vie. Par exemple, les métiers du soin, souvent peu rémunérés, ne doivent plus être considérés comme non productifs comme c'est le cas actuellement car, en développant le capital humain et en le rendant plus disponible, ils sont un facteur essentiel de la productivité collective. Pour les développer, il convient donc d'investir dans les capacités nécessaires pour que ces emplois soient pourvus avec des personnes qualifiées.

Il faut investir dans la petite enfance, refonder le modèle de protection sociale pour qu'il soit adapté aux nouveaux enjeux et aux nouvelles technologies, prendre en considération les nouvelles aspirations des individus qui ne veulent plus partir à la retraite le plus tôt possible ou veulent pouvoir concilier vie familiale et vie professionnelle et être épanouis au travail par exemple... C'est pourquoi il faut repenser le modèle de formation initiale et tout au long de la vie, en parallèle d'une sécurisation des parcours professionnels.

QUEL RÔLE DONNER À LA FORMATION PROFESSIONNELLE POUR RÉPONDRE À CES NOUVEAUX ENJEUX ? QUELLES INITIATIVES PEUT-ON CITER DANS CE DOMAINE ?

VÉRONIQUE DESCACQ : face à ces nouveaux enjeux et au besoin de flexibilité et d'adaptation des travailleurs, une réforme de la formation professionnelle est nécessaire, notamment pour permettre aux moins qualifiés de s'adapter aux transformations massives des compétences et aux besoins de qualification. Dans une société où les parcours professionnels sont de plus en plus hétérogènes, la formation professionnelle doit accompagner les individus et les aider à rebondir sur le marché du travail.

Plusieurs réformes ont déjà été engagées :

Le pacte de responsabilité accorde une marge de manœuvre pour l'innovation et l'investissement aux entreprises qui doivent, en contrepartie, dialoguer

avec le personnel pour définir les nouveaux modèles, les métiers, les activités et les nouvelles compétences à obtenir pour progresser sur les postes.

Le compte personnel d'activité est une évolution de la formation professionnelle : il met au jour l'universalité des droits, la question du parcours et de la trajectoire à l'échelle d'une carrière et propose un accompagnement global des individus.

Il est essentiel de développer les capacités globales des individus en inventant de nouvelles pratiques professionnelles collaboratives autour de l'accompagnement vers l'autonomie. Le problème reste celui du financement de tels dispositifs. Il peut être possible d'allouer de l'argent à l'accompagnement, par exemple en réorientant les montants utilisés pour les primes de départ des entreprises. Cela implique de convaincre celles-ci que la formation professionnelle n'est pas une charge mais un investissement qui s'amortit.

Dans le champ de l'accompagnement, l'enjeu pour l'avenir est de soutenir un échange des acteurs sur les pratiques professionnelles et de dépasser les logiques de statuts. Il est primordial de travailler tous ensemble, notamment pour organiser des transitions entre professions et le passage des compétences aux métiers.

Débat conclusif

Une stratégie française d'investissement social : comment faire ?

FABRICE LENGLART : nous avons à nous interroger sur l'opérationnalité du concept d'investissement social.

Peut-il mieux définir le point d'équilibre souhaitable entre le versement de prestations monétaires et l'accès à des équipements, des services et des prestations d'accompagnement, de conseil ou de formation ?

L'approche en termes d'investissement social permet-elle de dépasser la segmentation par risques de notre système de protection sociale vers un accompagnement des trajectoires des individus ?

À quoi invite-t-il en termes de gouvernance, de financement et d'évaluation ?

Si les objectifs poursuivis par l'investissement social sont au centre des préoccupations, ce n'est pas le cas de ses leviers, qui demeurent à la périphérie du système de protection sociale. Les politiques d'investissement social sont par ailleurs le plus souvent partenariales et rencontrent des difficultés de pilotage au plan national et local.

La mise en œuvre d'une stratégie d'investissement social requiert éventuellement le financement de nouvelles dépenses. Le concept intègre la possibilité d'une évaluation des «retours sur investissement» et des «rendements» de certaines dépenses. À cet égard, France Stratégie et la Cnaf ont remis aux participants du colloque une note intitulée «Peut-on estimer le rendement de l'investissement social ?»²⁴.

Ce qui fait consensus

COMMENT JUGEZ-VOUS L'ÉVOLUTION DES ESPRITS AUTOUR DE LA NOTION D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

LAURE DE LA BRETÈCHE, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

Il convient de mesurer le chemin parcouru. Au début des années 2000, lorsque la Commission européenne avait lancé une réflexion sur le chiffrage des coûts évités grâce aux politiques sociales, il n'en était sorti qu'un court document à caractère très général.

ÉTIENNE PINTE, président du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)

Dans ces mêmes années, des notions telles que la prévention, les études d'impact et l'évaluation rencontraient fort peu d'écho au Parlement. L'organisation de ce séminaire témoigne d'une heureuse évolution des esprits.

²⁴. Heim Arthur, *Comment estimer le rendement de l'investissement social ?*, France Stratégie, Paris, 2017; <http://www.strategie.gouv.fr/publications/estimer-rendement-de-linvestissement-social>

POUVEZ-VOUS LISTER LES PRINCIPAUX POINTS QUI FONT AUJOURD'HUI L'OBJET D'UN CONSENSUS ?

ÉTIENNE PINTE : le premier est la promotion de la prévention. Elle est au point de départ de toute stratégie se réclamant de l'investissement social. Cela a été vérifié tout au long des séminaires par la récurrence des références aux politiques visant la petite enfance. Au-delà de la problématique des crèches, dont il a été beaucoup question, il est nécessaire, entre les âges de 2 et 5 ans, de renforcer le suivi sanitaire des enfants, qui n'est souvent pas fait. Dans la commune où j'étais élu, nous avons obtenu de la PMI, moyennant finances, qu'elle étende ses services auprès des 2 à 5 ans. Les résultats ont été remarquables en termes de dépistage de diverses pathologies.

LOUIS GALLOIS, président de la Fédération des acteurs de la solidarité et ancien commissaire général à l'investissement

L'investissement social doit être conçu comme une stratégie vis-à-vis du parcours des personnes, mais la notion doit également être placée au cœur des réflexions sur le devenir des services publics.

MATHIEU KLEIN, président du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle

Dans cette optique, il existe également un consensus sur la nécessité de développer l'accompagnement. Pour que les droits soient réellement mis en œuvre, il faut que se développe au plan local une logique d'engagement reposant à la fois sur l'action des collectivités locales et sur la mobilisation des citoyens. L'enjeu est d'être en mesure d'accompagner les personnes tout au long de la vie, notamment au cours des moments de transition, dans une optique universaliste. Par exemple, les services de la PMI ne devraient pas être tournés seulement vers les familles en difficulté; toutes les familles devraient bénéficier de son action.

De même, il s'agit de susciter des formes de gouvernance dépassant l'organisation de l'action publique en silos, un souhait souvent exprimé mais qui, tout aussi souvent, reste lettre morte. Surmonter ce type de fonctionnement exige un fort volontarisme. Il en a fallu pour mener à bien une expérimentation dans une commune de 30 000 habitants en Meurthe-et-Moselle. L'objectif était de parvenir à faire travailler ensemble les services de l'Éducation nationale, les collectivités territoriales, les associations, les médecins et les spécialistes libéraux pour assurer un meilleur suivi des

enfants présentant des troubles du langage. Une cohorte de 300 enfants a été suivie et de nombreux dépistages précoces réalisés. Parvenir à faire travailler ensemble tous les acteurs concernés a été un vrai défi.

LOUIS GALLOIS : tout le monde convient également que l'investissement social enjoint à promouvoir l'expérimentation et l'innovation sociale. En tant que président du fonds de l'expérimentation «Territoires zéro chômeur» qui vient d'être lancée à l'initiative d'ATD Quart Monde, je vois dans les complexités de sa mise en œuvre l'occasion d'examiner l'impact des réglementations qui brident les actions novatrices.

LAURE DE LA BRETÈCHE : pour le SGMAP, développer l'innovation sociale, c'est d'abord partir de ce qui se fait déjà sur le terrain et soutenir ce qui mérite de l'être. Le SGMAP soutient le développement de stratégies territoriales en matière d'innovation sociale *via* la création en régions de «laboratoires d'innovation» (Cilab dans les Hauts-de-France, Labzéro en Paca).

Il s'agit aussi de conforter, avec des outils adaptés, les «nouveaux pans» des politiques publiques. C'est ce que nous avons réalisé en matière de décrochage scolaire, avec des résultats concluants. En matière de lutte contre le non-recours, le SGMAP propose des outils numériques tels que «Mes aides» et la «Boussole des droits», qui ont été conçus avec la participation des personnes concernées. Il ne faut pas avoir peur de penser la création de nouveaux services publics.

La participation des usagers doit être un axe majeur de la stratégie d'investissement social. Des progrès sensibles sont enregistrés dans ce domaine : le SGMAP est pleinement investi dans les démarches de concertation citoyenne, le CNLE a créé un huitième collège regroupant des personnes en situation précaire directement concernées par les politiques de lutte contre la pauvreté, tandis que la Fédération des acteurs de la solidarité accueille dans toutes ses instances des personnes en situation de précarité.

Enfin, le dernier point d'accord majeur concerne le nécessaire développement de l'évaluation. Une dynamique doit être créée, qui englobe un véritable diagnostic partagé, la mise en balance de vrais choix à opérer et un plan d'action. Comme le font les Britanniques avec leur programme *What Works*, il convient d'évaluer les politiques mais aussi d'évaluer l'évaluation.

De nombreuses difficultés à surmonter

CES SUJETS DE CONSENSUS SONT PRÉCIEUX POUR AVANCER.
QUELS SONT SELON VOUS LES PRINCIPAUX OBSTACLES À SURMONTER ?

LOUIS GALLOIS : renforcer la prévention et développer l'accompagnement ne saurait suffire quand il s'agit des personnes en difficulté. Une stratégie d'investissement social ne pourra se développer que si les publics des minima sociaux disposent d'un « minimum décent », que la Fédération des acteurs de la solidarité ainsi que les associations regroupées dans le collectif Alerte ont récemment fixé à 800/850 euros par personne et par mois. Cette prestation serait issue de la fusion des dix minima sociaux, versée automatiquement sous la forme d'un différentiel et accessible dès 18 ans.

MATHIEU KLEIN : pour sauvegarder la dimension universaliste des politiques publiques que mènent les collectivités territoriales, il faut remettre de l'ordre dans les financements. Aujourd'hui le manque de financements conduit les collectivités à parer au plus pressé, par exemple en aidant les familles les plus en difficulté, sans plus pouvoir mener une action en direction de toutes les familles.

LOUIS GALLOIS : à propos des problématiques de financement, il faut faire attention au vocabulaire employé. Le recours au mot « rendement » peut ainsi se révéler contre-productif quand il s'agit des politiques sociales, notamment celles liées à la grande exclusion, même si la dimension « coûts évités » est essentielle pour crédibiliser l'approche de l'investissement social.

EN PRATIQUE, QUELS SONT LES PROBLÈMES RENCONTRÉS SUR LE TERRAIN ?

ÉTIENNE PINTE : dans les crèches, l'objectif louable d'accueillir une plus grande proportion d'enfants de familles défavorisées se heurte frontalement aux critères d'entrée dans les crèches, lesquelles prennent d'abord en compte des familles dont les deux parents travaillent. L'objectif politique d'ouvrir les crèches aux familles défavorisées reste donc un vœu pieux. La réponse ne peut venir que d'une forte volonté politique à l'échelle locale. À Grenoble, les crèches accueillent 35 % de familles défavorisées.

Par ailleurs, mener une politique cohérente au niveau local en matière de petite enfance requiert l'articulation des crèches municipales, associatives et d'entreprise. Ce seul exemple témoigne bien de la difficulté à mener des politiques dans un contexte où intervient une grande diversité d'acteurs relevant de statuts juridiques différents.

MATHIEU KLEIN : une autre difficulté majeure rencontrée sur le terrain est celle du partage des données. Le dossier d'une personne peut comprendre dix entrées différentes de la part d'organismes qui ne communiquent pas entre eux. Cela fragilise aussi bien l'accès aux droits que la possibilité d'un accompagnement global.

Des pistes pour aller plus loin

LE TABLEAU GÉNÉRAL ÉTANT DRESSÉ, QUELLES SONT À VOS YEUX LES PISTES À EMPRUNTER POUR SURMONTER LES DIFFICULTÉS ET DÉVELOPPER LES STRATÉGIES D'INVESTISSEMENT SOCIAL ?

ÉTIENNE PINTE : la première piste consisterait à élargir le périmètre de ce que l'on entend par investissement social. Aider à la création d'un cabinet médical en milieu rural; développer un service itinérant de santé ou un service d'aide à domicile à l'échelle d'une intercommunalité; financer un commerce polyvalent de proximité; aider à la création d'un distributeur automatique d'essence... sont par exemple autant d'initiatives en appui au secteur privé qui devraient être soutenues au titre de l'investissement social.

La concrétisation sur le terrain d'une démarche d'investissement social implique par ailleurs que soit relancé, dans le cadre du prochain quinquennat, un nouveau plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté. Un tel plan est nécessaire, tout en sachant que l'essentiel se joue au niveau local.

LOUIS GALLOIS : la dynamique de l'open data ouvre des possibilités renforcées en matière d'évaluation. On ne saurait toutefois opposer les travaux quantitatifs aux travaux qualitatifs. Fussent-ils plus longs à mener et beaucoup plus coûteux, les travaux qualitatifs sont absolument indispensables pour l'évaluation des politiques sociales. Dans cette optique, la Fédération des acteurs de la solidarité entend procéder à une importante étude longitudinale sur les parcours des publics accueillis dans les établissements sociaux qu'elle fédère.

On ne devrait pas plus opposer expérimentation et innovation. L'expérimentation « Territoires zéro chômeur » est une nouvelle façon, encore fragile, de tester une politique avant son éventuelle généralisation. C'est un grand progrès.

LAURE DE LA BRETÈCHE: l'innovation offre toutefois une plus grande souplesse.

JEAN-PHILIPPE VINQUANT: l'expérimentation désigne une sortie de la norme. Bornée dans le temps et souvent dotée d'un financement supplémentaire, elle est menée dans la perspective de sa possible généralisation. La DGCS s'est fortement impliquée dans diverses expérimentations concluantes, telles la création de structures expérimentales de prise en charge de l'autisme, désormais généralisées dans le cadre de « SESSAD renforcés pour enfants autistes », ou encore l'expérimentation « Un chez-soi d'abord », qui est aujourd'hui relayée au plan réglementaire par la création d'une nouvelle catégorie d'appartements de coordination thérapeutique. L'innovation, elle, peut s'engager sans nécessairement déroger à la norme. Elle peut prendre corps rapidement. La loi récente sur l'adaptation de la société au vieillissement a ainsi privilégié cette voie; les conférences des financeurs en matière de perte d'autonomie, dotées en moyenne de un million d'euros, joueront un rôle important en matière de soutien à l'innovation.

PROPOS CONCLUSIFS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COHÉSION SOCIALE

Arrivés au terme des sept séances de ce séminaire, nous avons d'abord les idées plus claires sur ce que recouvre la notion d'investissement social et sur ce qu'elle ne recouvre pas.

La stratégie de l'investissement social ne vise pas à soumettre l'ensemble des dépenses sociales au seul critère de leur rendement futur. Une telle vision s'inscrirait inévitablement dans un schéma où le critère de l'action et le but ultime recherché seraient uniquement la maîtrise des dépenses. L'ensemble des travaux du séminaire, qui ont réuni des centaines de participants et de nombreux intervenants spécialistes des grandes thématiques explorées, témoigne que l'approche de l'investissement social qui a fait consensus dans ce séminaire est autrement plus ambitieuse.

Il s'agit d'introduire un autre paradigme. L'investissement social invite à changer le regard sur notre système de protection sociale. Là où à un risque correspond une prestation monétaire, dont on évalue l'effet par un taux de couverture, vient se substituer une approche plus large. Il n'est pas question, bien entendu, de remettre en cause les protections assurées par les prestations monétaires mais de les compléter par des services permettant aux individus et aux collectifs d'accroître leurs capacités et leurs opportunités.

Les services relevant de l'investissement social doivent répondre à deux objectifs majeurs. Tout d'abord, leur accès doit être garanti à tous; c'est l'enjeu de l'universalisme qui implique d'être particulièrement vigilant pour que les services ne bénéficient pas surtout à ceux qui sont déjà les mieux lotis. Ensuite, un soutien doit être offert aux individus tout au long de leur parcours de vie, depuis la prime enfance grâce à des crèches de qualité jusqu'à la vieillesse en visant la préservation des capacités d'autonomie, en passant par toutes les adaptations requises dans la vie professionnelle.

Toutes ces politiques doivent être menées dans une perspective de lutte contre les inégalités, condition de la cohésion sociale.

Ce séminaire, dans sa conception même et au cours des séances, a constamment permis de croiser la diversité des points de vue exprimés par des représentants de l'État et des collectivités locales, des chercheurs, des représentants associatifs et des citoyens. La conviction de tous ces acteurs est que l'approche en termes d'investissement social ne prendra

véritablement corps qu'au travers de dynamiques partenariales impulsées dans les territoires. L'efficacité du soutien aux parcours de vie individuels implique en effet une vision globale des situations des personnes et, pour répondre à leurs difficultés, une action conjointe de l'ensemble des services concernés, des initiatives citoyennes et des opérateurs privés.

Nous avons senti que, dans un contexte où les dépenses sociales sont parfois contestées et l'intervention des personnels sociaux dénigrée, l'ap- proche en termes d'investissement social apporte un nouveau souffle. Elle donne une crédibilité nouvelle à l'action sociale. La notion de « coût évité » y joue un rôle central. Nos concitoyens veulent que les dépenses sociales soient utilisées et évaluées sérieusement. La politique d'investissement social relégitime l'action publique parce qu'elle oriente celle-ci vers une compréhension et une prise en compte renouvelées des besoins et des aspirations des individus.



ANNEXES

MEMBRES DU COMITÉ DE PILOTAGE

CYPRIEN AVENEL (DGCS)

Sociologue, il est actuellement adjoint au chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective à la DGCS. Il a été chargé de mission à la Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des Allocations familiales de 2002 à 2009, puis directeur de la recherche à l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) de 2010 à 2013. Il est auteur de divers articles sur la politique de la ville, le travail social, la jeunesse et sur la thématique des territoires et des politiques sociales. Il a notamment publié *Précarité et insécurité sociale*, La Documentation française, Paris, 2007; *Sociologie des «quartiers sensibles»*, Armand Colin, Paris, 2010 (3^e édition); et il est l'auteur de *Développement social et travail social collectif*, La Documentation française, Paris, 2015, rapport des états généraux du travail social remis à la ministre des Affaires sociales et de la Santé.

MARINE BOISSON-COHEN (FRANCE STRATÉGIE)

Politiste de formation, Marine Boisson-Cohen a été experte référente et adjointe au directeur du département Société et politiques sociales à France Stratégie. Elle a rejoint en octobre 2017 le cabinet du haut commissaire à la réforme des retraites. Parmi ses travaux récents : la dimension sociale de l'intégration européenne (*Un contrat social pour l'Europe*, 2014, et *Les divergences sociales en Europe après la crise*, 2015), les réformes de la protection sociale (*Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret*, 2015), le champ de l'éducation (*Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?*, 2016), la situation de la jeunesse en France (*Jeunesse, vieillissement : quelles politiques ?*, 2016, et *L'insertion professionnelle des jeunes*, 2017). Elle a participé au comité de pilotage de l'étude de l'Ansa sur les *What Works Centres* (2017). Elle est membre du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et du Conseil national de santé mentale (CNSM).

SANDRINE DAUPHIN (Cnaf)

Docteure en sciences politiques, elle est responsable du département Recherches, études et valorisation scientifique de la Cnaf. Elle a été adjointe au chef de la Mission Recherche (MiRe) du ministère des Affaires sociales de 2003 à 2007 et chargée de mission recherche au Service des droits des femmes et de l'égalité de 2000 à 2002. Elle a publié : *L'État et les droits des femmes : des institutions au service de l'égalité ?*, PUR, Rennes, 2010; *Towards Parity Democracy Women's Political Representation in Fifth Republic France* (avec Jocelyne Praud), University of British Columbia Press, 2010; et *Femmes-hommes : penser l'égalité* (avec Réjane Sénac), La Documentation française, Paris, 2012.

NICOLAS DUVOUX (UNIVERSITÉ PARIS 8)

Professeur de sociologie à l'université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et chercheur au CRESPPA-LabToP, il est également rédacteur en chef de *La Vie des idées.fr*. Il travaille sur les politiques de lutte contre la pauvreté et sur les transformations de l'État social, en France et aux États-Unis où il a été *visiting scholar* à l'université de Harvard (2012-2013). Parmi ses publications, *Les oubliés du rêve américain. Philanthropie, État et pauvreté urbaine aux États-Unis*, PUF, Paris, 2015; *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, coll. «La République des idées», Le Seuil, Paris, 2012; *L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion*, PUF, Paris, 2009. Il a également été membre du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active (2009-2011). Il est membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2014-2017).

CHRISTOPHE FOUREL (DGCS)

Économiste de formation, il est actuellement chef de la Mission analyse stratégique, synthèses et prospective à la DGCS. Il a été directeur général de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) de 2007 à 2009, directeur adjoint de l'évaluation des risques à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) de 2003 à 2006 et secrétaire général du Crédoc de 1990 à 2002. Il a commencé sa carrière professionnelle comme responsable du développement du magazine *Alternatives économiques*. Il est notamment l'auteur de *La nouvelle économie sociale*, Syros, Paris, 2001; *Les politiques de cohésion sociale, acteurs et instruments* (coord.),

La Documentation française, Paris, 2013, et du rapport de mission *D'autres monnaies pour une nouvelle prospérité*, Le Bord de l'Eau, Lormont, 2015.

BÉNÉDICTE JACQUEY-VAZQUEZ (APPRENTIS D'AUTEUIL)

Inspectrice générale des affaires sociales, elle a été directrice du programme Maisons des familles à la fondation Apprentis d'Auteuil et membre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Ancienne élève de l'ENA, de l'ESSEC et de Sciences Po, elle a été directrice générale déléguée à la cohésion sociale à la Ville de Nantes (2008-2011) et sous-directrice des personnes âgées au CCAS de Paris (2005-2007). Elle travaille sur le soutien à la parentalité et la protection de l'enfance et a contribué à diverses publications : *Évaluation de la politique de soutien à la parentalité*, La Documentation française, Paris, 2013 et *Le placement des enfants*, Érès, Toulouse, 2014, sous la direction de Lucette Khaïat et Dominique Attias.

MANON JULLIEN (LIEPP)

Après une expérience à l'Institut national des études démographiques (INED) auprès d'Olivier Thévenon et au sein du ministère des Affaires sociales et de la Santé, Manon Jullien a rejoint le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) en 2016 en tant qu'assistante de recherche sur les travaux de l'axe Politiques socio-fiscales. Elle a étudié à l'université Paris-Dauphine, où elle obtient un master en Études et recherches politiques et sociales, et à l'Institut d'étude du développement économique et social (université Paris 1-Panthéon Sorbonne), dont elle est diplômée d'un master en développement social.

BRUNO PALIER (SCIENCES PO/LIEPP)

Directeur de recherche du CNRS à Sciences Po (Centre d'études européennes), il est codirecteur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (LIEPP). Il est docteur en sciences politiques, agrégé de sciences sociales et ancien élève de l'École normale supérieure de Fontenay-Saint-Cloud. Il travaille sur les réformes des systèmes de protection sociale en France et en Europe. Il a été conseiller scientifique à France Stratégie et au CESE. Il a été rapporteur de l'étude *La stratégie d'investissement social de la section des Affaires sociales du CESE*, 2014. Il a notamment publié *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and*

Challenges (avec Nathalie Morel et Joakim Palme), Policy Press, Bristol, 2012; *La réforme des systèmes de santé*, PUF, Paris, coll. « Que sais-je ? », 2017; *La réforme des retraites*, PUF, Paris, coll. « Que sais-je ? », 2014; et *Gouverner la Sécurité sociale*, PUF, Paris, coll. « Le lien social », 2005.

SÉANCES ET INTERVENANTS

➤ **Séance inaugurale : « L'investissement social, quelle stratégie pour la France ? », le 26 janvier 2016, organisée par France Stratégie, à France Stratégie**

Intervenants et discutants : Iain Begg (LSE), Luc Behaghel (Inra, PSE, Crest, Cepremap), Marine Boisson-Cohen (France Stratégie), Catherine Collombet (France Stratégie, Cnaf), Silke Bothfeld (université des sciences appliquées de Brême, membre de la fondation Hans-Böckler), Françoise Bouygard (ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social), Julien Damon (Sciences Po, EN3S), Mireille Elbaum (HCFi-PS, IHEPS), Michael Forster (OCDE), Christophe Fourel (DGCS), David Halpern (*Cabinet Office, Behavioural Insights Team*), Anton Hemerijck (LSE, VU université d'Amsterdam), Michel Houdebine (DG Trésor), Jon Kvist (ISG, université de Roskilde), Daniel Lenoir (Cnaf), Nathalie Mons (Cnesco), Bruno Palier (LIEPP), Jean Pisani-Ferry (France Stratégie), Denis Saint-Martin (université de Montréal), Michel Servoz (DGEASI Commission européenne), Bernard Tapie (Cnaf), Nicolas Truelle (Apprentis d'Auteuil), Frank Vandenbroucke (université d'Amsterdam), Jean-Philippe Vinquant (DGCS) et Franck Von Lennep (Drees).

➤ **Séance « Investir dans l'enfance, pour le développement des capacités et contre la reproduction des inégalités », le 31 mai 2016, organisée par la Caf du Nord, la Cnaf et la DGCS, au Centre social du faubourg de Béthune**

Intervenants et discutants : Cyprien Avenel (DGCS), Doriane Bécue (conseil départemental du Nord), Jean-Marie Bézard (cabinet Plénitudes), Marie-Andrée Blanc (Unaf), Axelle Bonkele (IRAAP Lille), Charlotte Brun (mairie de Lille), Sandrine Dauphin (Cnaf), Anne Declerck (Association Premiers Pas), Wahida Duchesne (Centre social du faubourg de Béthune), Denis Fougère (Sciences Po), Sylviane Giampino (HCFEA), Luc Grard (Caf du Nord), Isabelle Grimault (DGCS), Bénédicte Jacquay-Vazquez (Apprentis d'Auteuil), Jane Jenson (université de Montréal), Sophie Kern (CNRS- Lyon2), Daniel Lenoir (Cnaf), Catherine Lesterpt (DGCS), Lydie Librizzi (conseil d'administration de la Caf du Nord), Frédéric Marinacce (Cnaf), Martine Maurice (ville de Sevran), Nathalie Morel (Sciences Po), El Madani Oulkebir (Centre social du faubourg de Béthune), Olivier Thévenon (OCDE).

> Séance «Lutter contre la pauvreté : coût social ou investissement ?», le 9 juin 2016, organisée par la DGCS et Nicolas Duvoux, sociologue à l'université Paris 8, au ministère des Affaires sociales et de la Santé

Intervenants et discutants : Anaïg Abjean (Mire Rhône-Alpes), Guillaume Almeras (Secours catholique), Matthieu Angotti (CCAS ville de Grenoble), Djilali Benaboura (Secours islamique), Denis Clerc (Fnars Bourgogne), Nicolas Duvoux (université Paris 8 - CRESPPA/LabToP), Christophe Fourel (DGCS), Olivier Giraud (Lise-Cnam), Florent Gueguen (Fnars), Aude Muscatelli (DGCS), Ségolène Neuville (secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé), Pascal Noblet (DGCS), Jean-Luc Outin (Drees-Mire), Simon Vanackere (Igas), Jérôme Vignon (ONPES), Jean-Philippe Vinquant (DGCS), Sophie Roche (Emmaüs Défi), Adrien Roux (Alliance citoyenne Grenoble), Julien Talpin (université Lille 2).

> Séance «Investir pour l'articulation vie familiale et vie professionnelle et l'égalité entre les femmes et les hommes», le 21 juin 2016, organisée par la Cnaf et Sciences Po, à Sciences Po

Intervenants et discutants : Catherine Boisseau-Marsault (Observatoire de l'équilibre des temps et de la parentalité en entreprise), Danielle Boyer (Observatoire national de la petite enfance, Cnaf), Thomas Bréda (École d'économie de Paris), Delphine Brochard (université Paris 1), Sandrine Dauphin (Cnaf), Jean-Louis Deroussen (président de la Cnaf), Antoine de Gabrielli (Happy Men), Christel Gilles (France Stratégie), Caroline de Haas (EGAE), Clémence Helfter (collectif confédéral « Femmes-Mixité » de la CGT), Barbara Levéel (BNP Paribas), Yannick L'Horty (UPEM, TEPP-CNRS), Dominique Marchal (CFDT), Claude Martin (université de Rennes 1), Mara Maudet (IEPC), Frédéric Mion (Sciences Po), Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP), Hélène Périvier (OFCE), Stéphanie Seydoux (Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes), Olivier Thévenon (OCDE), Vanessa Wisnia-Weill (France Stratégie).

> Séance «Investir dans la jeunesse», le 21 septembre 2016, organisée par les Apprentis d'Auteuil, la DGCS et France Stratégie, aux Apprentis d'Auteuil

Intervenants et discutants : Daniel Agacinski (France Stratégie), Valéry Auchère (Auteuil formation continue), Jean-Marc Biehler (Apprentis d'Auteuil Alsace), Yannick Blanc (Haut Commissariat à l'engagement civique), Marine Boisson-Cohen (France Stratégie), Nicolas Charles (université de Bordeaux), Tom Chevalier (Sciences Po/LIEPP), Geneviève Dogbe (Ville de Nanterre), Antoine Dulin (CESE), Christophe Fourel (DGCS), Marc Gurgand (PSE), Arthur Heim (Cnaf/France Stratégie), Bénédicte Jacquey-Vazquez (Apprentis d'Auteuil), Alexandre Leroy (FAGE), Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP), Joachim Perroud (Association les 4 chemins), Pierrine Robin (université de Créteil), Thibaut de Saint-Pol (Injep), François Sarfati (CEE), Cyprien Tasset (Iris), Nicolas Truelle (Apprentis d'Auteuil), Cécile Valla (Apprentis d'Auteuil), Marylène Viala-Claude (CDC).

> Séance «Entretenir, renouveler et protéger le capital humain dans une perspective d'investissement social. Formation tout au long de la vie, politiques d'emploi et vieillissement actif», le 9 décembre 2016, organisée par France Stratégie et Sciences Po, à Sciences Po

Intervenants et discutants : Sandrine Aboubadra-Pauly (France Stratégie), Grégory Bogacki (Pôle emploi), Marine Boisson-Cohen (France Stratégie), Philippe Debruyne (CFDT), Christine Erhel (CEET), Marc-Antoine Estrade (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels), Marc Ferracci (Sciences Po), Nicolas Flamant (directeur des ressources humaines), Christophe Fourel (DGCS), Hélène Garner (France Stratégie), Bernard Gazier (université Paris 1-Panthéon Sorbonne), Olivier Giraud (Cnam, Lise), Arthur Heim (Cnaf, France Stratégie), Jean-Marie Luttringer (conseil en droit et politiques de formation), Olivier Mériaux (Anact), Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP), Jean-François Pilliard (ESCP, CESE), Cédric Puydebois (DGEFP), Glenda Quintini (OCDE), Manuella Roupnel-Fuentes (université Angers-Cholet), Philippe Zamora (Dares).

➤ **Séance finale : « L'investissement social en débat », le 26 janvier 2017, organisée par la DGCS, au ministère des Affaires sociales et de la Santé**

Intervenants et discutants : Laurence Assous (Dases Paris), Cyprien Avenel (DGCS), Marine Boisson-Cohen (France Stratégie), Laure de la Bretèche (SGMAP), Sandrine Dauphin (Cnaf), Véronique Descacq (CFDT), Antoine Dulin (CESE), Nicolas Duvoux (université Paris 8, CRESPPA/LabToP), François Fatoux (ancien membre du Haut Conseil à l'égalité femmes-hommes, président de Crèches durables), Christophe Fourel (DGCS), Louis Gallois (Fédération des acteurs de la solidarité), Sylviane Giampino (HCFEA), Marc Gurgand (École d'économie de Paris), Jean-Louis Haurie (Caf de Paris), Mathieu Klein (Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle), Elisabeth Laithier (Ville de Nancy), Fabrice Lenglart (France Stratégie), Daniel Lenoir (Cnaf), Nathalie Mons (Cnesco), Ségolène Neuville (secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion), Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP), Étienne Pinte (CNLE), Alexandra Siarri (adjointe au maire de Bordeaux en charge de la cohésion sociale et territoriale), François Soulage (collectif Alerte), Nicolas Truelle (Apprentis d'Auteuil), Jean-Philippe Vinquant (DGCS).