

Après l'Etat social actif, l'Etat d'investissement social ?

La fin des années nonante nous a valu l'Etat social actif, toutes ses dérégulations et ses exclusions. La décennie actuelle se termine sur des perspectives pas nécessairement plus réjouissantes avec un autre concept, l'Etat d'investissement social...

Hugues Esteveny (CSCE)

L'Etat d'investissement social (EIS) (1) est presque déjà là, mais pas tout à fait. Alors que l'objet est discuté dans des cénacles depuis une vingtaine d'années, il prend forme sur le plan théorique, en tant que modèle et principe d'action. En tant que projet de société, il est suffisamment mûr et cohérent pour que ses promoteurs cherchent à gagner l'adhésion de tous les décideurs en mal de propositions à adresser aux électeurs. Une fois ceux-là conquis, il leur sera possible d'agir en conséquence et de nous faire entrer dans un modèle de société, tout en faisant l'économie de tout conflit d'envergure entre projets politiques foncièrement opposés. L'EIS prend acte que le monde est livré aux forces du capitalisme et que, si la société et ses membres veulent prospérer dans ce cadre, ils vont devoir se considérer les uns les autres comme des ressources à rentabiliser économiquement.

Au centre de l'EIS

L'idée centrale réside dans le fait de considérer certaines politiques de protection sociale comme des investissements dont on peut attendre un retour positif sur le plan productif. Cette forme d'Etat accorde aux dépenses dites passives une fonction importante. La notion de dépenses passives est apparue dans le langage médiatique lorsque le gouvernement fédéral déclara, en 1999, vouloir sortir de l'Etat social « passif » et faire entrer la société dans l'Etat social ac-

tif (ESA). Il s'agissait alors d'opposer aux dépenses d'indemnisation, visant à réparer un dommage subi, des dépenses d'investissement dont la vocation serait d'anticiper sur les risques d'enlèvement dans le chômage ou dans la pauvreté et d'inciter les gens à tout faire pour prévenir ces risques ou, à défaut d'y parvenir, de diminuer le poids de leur dépendance. L'ESA mettait surtout l'accent sur la participation des allocataires à la société.

Les travers de l'ESA

Dans les faits, on a pu voir que l'ESA a produit de l'exclusion et renforcé l'insécurité sociale d'un grand nombre de demandeurs d'emploi et d'usa-

La nécessité pour chaque actif d'être hautement productif

gers de CPAS. On a vu des chômeurs éjectés de l'assurance chômage pour ensuite atterrir aux portes des CPAS. On a vu ces derniers conditionner davantage l'accès aux aides et renvoyer certains bénéficiaires, après une mise au travail, vers l'assurance chômage. Chaque organisme lié à la protection sociale était alors invité à faire le tri entre les personnes qui remplissaient toutes les conditions pour continuer à bénéficier de leurs prestations et celles qui devaient sortir du dispositif, même si aucune solution

de rechange ne s'offrait à elles. Des organismes publics comme l'ONem, Actiris, certains CPAS se sont pensés comme des entreprises et ont eu tendance à adopter une lecture étroite et gestionnaire de leur fonctionnement.

La petite enfance pour lutter contre la pauvreté

Pour l'EIS, l'enlèvement dans des situations de grande précarité peut avoir des conséquences catastrophiques et durables sur la vie des personnes et plus encore sur celle des enfants, s'il s'agit de familles entières. Dans de tels cas, les situations de pauvreté peuvent se transmettre d'une génération à l'autre. L'EIS reconnaît

certaines vertus aux mesures de protection sociale classiques, non parce qu'elles reconnaissent des droits intangibles aux personnes, mais parce qu'elles contribuent à éviter de tomber très tôt dans des formes de déterminisme socioéconomique peu enviables. Du point de vue de l'EIS, il faut ajouter

aux mesures classiques de protection sociale des dispositifs qui vont permettre aux personnes, adultes et enfants, de développer leur potentiel personnel, leurs capacités, pour ensuite sortir de leur condition, améliorer leur sort, tout en devenant des producteurs rentables, performants et toujours en quête d'excellence.

Financer des dispositifs qui rendent « capables »

La quête d'excellence et la nécessité pour chaque actif d'être hautement

⇒ productif constituent des impératifs pour l'EIS. Il convient non seulement d'assurer la couverture de certains risques sociaux mais aussi de mettre les personnes en capacité d'affronter les transitions et les chocs qui parsèmeront leur parcours de vie. Cela implique d'investir dans des dispositifs sanitaires et sociaux permettant aux personnes de développer leurs capacités et potentiels dans la perspective d'améliorer leurs conditions d'existence (ou, à tout le moins, pour certains, de les maintenir). Pour financer l'EIS, il faut que la société toute entière soit tournée vers la performance économique, faute de

ment au financement des dispositifs mis en place dans le cadre de cet EIS.

L'effet d'amortisseur de la protection sociale

Pour l'EIS, les prestations sociales classiques sont utiles en vertu de leurs effets d'amortisseur en cas de perte d'emploi, de maladie, etc. Elles permettent au chômeur de chercher un travail qui corresponde à son niveau de compétence et de mettre davantage à profit son capital humain. Elles permettent aux malades de bénéficier de soins qui les remettront en condition d'être à nouveau productifs. On le voit, l'objectif est bien de

à leur disposition pour sortir de leur situation de pauvreté.

On conçoit également que l'EIS peut se comprendre comme un Etat stratège en matière sociale. Il s'agit toujours pour lui d'identifier précisément les franges de la population dans lesquelles il faut investir et de bien déterminer les différentes formes d'intervention qu'il convient de mettre en œuvre.

L'EIS et la mère de l'enfant

Du point de vue de l'EIS, il peut être préférable pour un enfant dont la mère dispose d'un capital scolaire faible que celle-ci ramène un revenu du travail plutôt que de rester mère au foyer. N'ayant pas de capital scolaire important, elle sera jugée incapable d'apporter à son enfant les conditions lui permettant de réaliser son potentiel. L'enfant et la société auront donc, du point de vue de l'EIS, tout à gagner si celui-ci bénéficie d'un accompagnement extérieur préscolaire stimulant, puis d'un enseignement primaire de qualité et de parents qui tirent leurs revenus d'une activité professionnelle.

Les mères qui disposent d'un capital scolaire important ne sont pas incitées à se retirer du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants, bien au contraire. Le capital productif dont elles disposent doit être rentabilisé. Cependant, il est important que leur progéniture puisse tirer bénéfice de ce capital culturel et scolaire détenu par leur mère. Il s'agit alors de trouver des formules permettant d'aménager et de concilier temps de travail et vie familiale, cela afin de pouvoir continuer à exploiter le potentiel productif déjà présent (celui de la mère) et de développer le potentiel productif à venir (celui de l'enfant).

L'EIS n'est pas une alternative

L'EIS se présente parfois comme une réponse au néolibéralisme, car il s'efforce de démontrer qu'un système de protection sociale peut être compatible et nécessaire à l'édification d'une économie hautement compétitive, qui fonctionne sur base des règles du marché et de la concurrence. Pour l'EIS, les individus sont des ressources à rentabiliser et, pour y parvenir, la collectivité est disposée à les soutenir dans leurs efforts pour développer leur potentiel productif.

Une société toute entière tournée vers la performance économique

quoi cet Etat ne sera pas finançable et la protection sociale classique non plus (c'est du moins ce qu'affirment les tenants de cette nouvelle approche).

L'EIS admet que de multiples facteurs interviennent dans la situation d'une personne et qu'il convient d'en tenir compte, d'où la nécessité de mettre sur pied des dispositifs susceptibles de les aider à développer leurs capacités, d'agir sur les facteurs qui les empêchent de saisir des opportunités qui s'offrent à elles, etc. Ces dispositifs peuvent, par exemple, viser à soulager le membre de la famille dont le temps est accaparé par les soins à apporter à un parent âgé et/ou dépendant. L'offre de services doit lui permettre de retourner sur le marché du travail.

L'EIS admet que des facteurs non liés au marché du travail influent sur les dispositions d'une personne à reprendre ou entamer une activité professionnelle. Il s'agit également de faire en sorte que celle qui possède un emploi et qui, dans le même temps, s'occupe d'un parent, ne tombe pas malade d'épuisement, ce qui aurait pour effet de l'écarter durablement du marché du travail. Si l'EIS encourage la reprise d'une activité professionnelle ou de la maintenance, c'est pour tirer le meilleur parti du potentiel productif des personnes et pour qu'elles contribuent pleine-

ment à maximiser le nombre de personnes à l'emploi ainsi que leur productivité, sans quoi, nous dit-on, il ne sera pas possible d'améliorer la « capacité de soutien de l'EIS ».

Les effets à long terme

Dans le domaine de la prévention, l'EIS entend aller nettement plus loin que l'ESA car il s'agit aussi de penser les politiques sociales à partir de leurs effets sur le long terme. Par exemple, l'EIS accorde une attention importante à l'accompagnement préscolaire des enfants.

Des études ont été menées pour évaluer l'impact à long terme d'activités d'éveil et d'accompagnement intensif auprès d'enfants de trois-quatre ans issus de milieux défavorisés.

Les effets mesurés portaient sur leur futur parcours scolaire et sur les niveaux de revenus auxquels ils ont accédé une fois dans la vie active. Les résultats établissent que cet accompagnement précoce produit des effets positifs sur ces deux plans. Par conséquent, en toute logique, si l'EIS entend lutter contre la transmission de situations de pauvreté de génération en génération et qu'il entend faire de chacun un producteur de richesses, il investira dans les enfants plutôt que de tout miser sur leurs parents. Ces derniers devront, quant à eux, chercher à tirer le meilleur parti des aides et des dispositifs « capacitants » mis

Avec l'EIS, le capitalisme a l'avenir devant lui.

Qui pourra décider des investissements sociaux à faire ? Quelle part faudra-t-il accorder aux dépenses classiques dont la fonction principale n'est pas de satisfaire les droits des gens, mais d'amortir les effets négatifs qui surviennent quand, dans nos parcours, des ruptures se produisent (divorce, accident, perte d'un logement, maladie, etc.). Des pensions d'un montant trop bas peuvent peser sur le budget, les conditions et choix de vie des descendants du pensionné. On le voit, l'EIS doit soupeser les parts qu'il doit accorder aux uns et aux autres selon les moyens disponibles et des retours sur investissement escomptés.

Certains retours sur investissement peuvent être attendus pour dans vingt ans. Sachant cela, comment arbitrer entre des investissements pour plus tard et des dépenses de solidarité liées à l'obligation pour l'Etat de garantir ici et maintenant le droit à la dignité humaine des populations pauvres ou au fait de financer une formation à une personne de quatre-vingt-trois ans qui exprime le désir d'apprendre à lire et à écrire ? (2)

L'EIS nous met devant un choix de société qui laisse peu de place à la solidarité, au débat démocratique, au conflit. L'EIS est un Etat stratège, un Etat gestionnaire, une entreprise

qui évaluera et fera évoluer les droits des personnes, au même titre qu'il fera évoluer les services sanitaires et sociaux afin que tous participent à l'édification d'une économie performante. L'homme sera au service d'un

Ni solidarité, ni reconnaissance de droits sociaux intangibles

modèle économique productiviste et on lui garantit qu'il pourra y déployer tout son potentiel. L'EIS entend agir dans le sens d'une plus grande égalité des chances pour les enfants des milieux vulnérables, tout en favorisant, dans les familles plus aisées, la possibilité de transmettre leurs dispositions culturelles et scolaires à leur descendance. Ce n'est pas l'égalité entre les individus qui est recherchée, mais la possibilité pour chacun de développer son potentiel propre au maximum, à partir notamment de toutes les ressources (familiales ou autres) dont il pourra disposer.

L'EIS n'est pas pour nous une alternative, il accentue l'aliénation des hommes et des femmes en les assimilant toujours plus à des ressources pour la production. L'approche ne renvoie ni à l'idée de solidarité, ni à la reconnaissance de droits sociaux intangibles et sans contreparties. Ces derniers sont considérés soit comme des amortisseurs, soit comme des investissements. Dans les deux cas ils s'inscrivent dans une lecture avant tout stratégique et financière, révisables à tout moment (donc, il ne s'agit plus vraiment de droits). L'EIS n'est pas une réponse au néolibéralisme, mais une déclinaison de celui-ci. □

(1) Voir le dossier « *L'investissement social* », n°192 de la revue *Informations sociales*, 2016/1. A lire également, le compte-rendu d'un cycle de séminaires portant sur « *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?* », La documentation française, novembre 2017. Si ces publications sont françaises, les différentes contributions montrent bien que l'idée est portée depuis un certain temps par des organismes internationaux tels que l'OCDE, la Commission européenne, la Fondation Jacques Delors, etc. Nous avons donc toutes les raisons de rester sur nos gardes.

(2) Voir le roman de Sébastien Ministru *Apprendre à lire*, ed. Grasset, 2018.



Si le débat sur le sujet est surtout français, les différentes contributions du cycle de séminaires « *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?* » montrent bien que l'idée est portée depuis un certain temps par des organismes internationaux tels que l'OCDE ou la Commission européenne. De quoi être vigilant en Belgique...