

Jean-Michel Bonvin,  
Stephan Dahmen (Hrsg./dir.)

# Reformieren durch Investieren?

Investir dans  
la protection  
sociale – atouts  
et limites pour  
la Suisse

Chancen und Grenzen des Sozial-  
investitionsstaats in der Schweiz

Seismo  
vultus

Freundstein

Jean-Michel Bonvin, Stephan Dahmen  
(Hrsg./dir.)

**Reformieren durch Investieren?**

Chancen und Grenzen des Sozialinvestitionsstaats  
in der Schweiz

*Investir dans la protection sociale – atouts et  
limites pour la Suisse*



Jean-Michel Bonvin, Stephan Dahmen  
(Hrsg./dir.)

# **Reformieren durch Investieren?**

Chancen und Grenzen des  
Sozialinvestitionsstaats  
in der Schweiz

*Investir dans la  
protection sociale – atouts  
et limites pour la Suisse*

**Seismo**  
Suisse

Cette publication a bénéficié du soutien financier de l'Association suisse de politique sociale (ASPS) et du pôle de recherche national « LIVES – Surmonter la vulnérabilité : perspective du parcours de vie », programme financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (SNF). Les éditeurs leur adressent ici leurs chaleureux remerciements.

*Diese Publikation wurde von der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik (SVSP) und vom Nationalen Schwerpunktprogramm «LIVES – Überwindung der Verletzbarkeit im Verlauf des Lebens» des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) finanziell unterstützt. Die Herausgeber bedanken sich für diese Unterstützung.*

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2017, Editions Seismo, sciences sociales et problèmes de société SA  
Zähringerstrasse 26, CH-8001 Zurich  
E-Mail : [info@editions-seismo.ch](mailto:info@editions-seismo.ch)  
<http://www.editions-seismo.ch>

Tous droits réservés.  
ISBN 978-3-03777-715-2 (ePDF)

© 2017, Seismo Verlag, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen AG  
Zähringerstrasse 26, CH-8001 Zürich  
E-Mail : [buch@seismoverlag.ch](mailto:buch@seismoverlag.ch)  
<http://www.seismoverlag.ch>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung (Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmung oder digitale Verbreitung u. a. m.) dieses Werkes oder einzelner Teile ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig.

ISBN 978-3-03777-148-8 (Print dt)  
ISBN 978-2-88351-075-3 (Print f)  
ISBN 978-3-03777-715-2 (ePDF)

*Umschlag/Couverture:* Hannah Traber, St.Gallen

## Table des matières / Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Introduction : L'investissement social, une nouvelle voie pour la protection sociale ?<br><i>Jean-Michel Bonvin et Stephan Dahmen</i> | 7   |
| Chancengleichheit in einer zunehmend feindlichen Welt<br><i>Gøsta Esping-Andersen</i>   | 19  |
| L'investissement social dans la politique sociale suisse<br><i>Giuliano Bonoli</i>  | 66  |
| Investitionen in Ungleichheit<br><i>Eva Nadai</i>   | 79  |
| Une nouvelle doxa : l'investissement social<br><i>Jean-Pierre Tabin</i>   | 93  |
| Der soziale Investitionsstaat – Wohlfahrt zwischen Humankapitalproduktion und Wohlergehen<br><i>Hans-Uwe Otto</i>                     | 108 |
| An welchen Werten orientiert sich zukünftige Sozialpolitik?<br><i>Claudia Kaufmann</i>  | 117 |
| La voie de l'investissement social : impasse ou promesse d'un État social plus juste ?<br><i>Jean-Michel Bonvin et Stephan Dahmen</i> | 125 |
| Autorinnen und Autoren / Auteurs et auteurs   | 141 |



# **Introduction : L'investissement social, une nouvelle voie pour la protection sociale ?**

*Jean-Michel Bonvin et Stephan Dahmen*

Depuis plus de 30 ans, l'État social est sous le feu des critiques. Sa légitimité est remise en question, son coût excessif ainsi que ses effets pervers sont dénoncés. On l'accuse d'induire des trappes de dépendance, dans lesquelles ses bénéficiaires s'installeraient plutôt que de déployer tous leurs efforts en vue de retrouver un emploi leur assurant une autonomie financière. Les prestations sociales sont dès lors interprétées comme incitant à la passivité des bénéficiaires qui sont suspectés de profiter, voire d'abuser, de la générosité publique (Bonvin, Nadai, 2012). Dans ce contexte, l'État social est appelé à se justifier et à refonder sa légitimité. Le paradigme de l'État d'investissement social prend au sérieux ces critiques inspirées par les idées néolibérales et il s'efforce de proposer une autre vision de l'État social qui ne soit pas exposée à de telles accusations. Ce faisant, il se présente comme une réponse possible au défi posé par la critique néolibérale et prétend par là même restaurer la légitimité de la protection sociale dans le contexte contemporain. Cette approche fait l'objet du présent ouvrage, qui vise à en présenter les contours et à évaluer sa pertinence et sa faisabilité dans le contexte suisse. Cette introduction rappelle brièvement le contexte d'émergence de la conception de l'investissement social, ses principaux traits distinctifs, ainsi que le plan de l'ouvrage.

## **L'État d'investissement social : une réponse aux critiques néo-libérales de l'État social ?**

Les critiques néo-libérales mettent l'accent sur le caractère contre-productif de la protection sociale et la nécessité de réduire ou à tout le moins de contenir ses dépenses afin de préserver la compétitivité des économies. Les tenants de l'investissement social reconnaissent la pertinence de la perspective néolibérale tout en cherchant à délimiter son champ de validité : selon eux, cette critique concerne avant tout l'État social passif, d'inspiration keynésienne, mais elle ne s'applique pas nécessairement à toutes les formes d'État social. Ils proposent de réformer l'État social en



vue de le faire sortir des ornières de l'indemnisation passive, lesquelles subissent, à juste titre selon eux, les foudres des opposants néolibéraux. Leur objectif consiste donc à démontrer que la protection sociale peut et doit devenir un facteur productif qui contribue positivement au développement économique et à la croissance de l'emploi. Ils visent ainsi à restaurer, dans le contexte actuel, le cercle vertueux entre efficience (croissance économique) et justice sociale (systèmes de sécurité sociale et, au-delà, l'ensemble des politiques sociales) qui était caractéristique de l'époque des Trente Glorieuses. Durant cette période, celle de l'État-providence keynésien (Jessop, 2002), les politiques sociales trouvaient leur légitimité dans la réduction des inégalités sociales produites par le marché et avaient comme fonction économique le soutien du pouvoir d'achat de leurs bénéficiaires (Bonvin et al., 2011). Était ici consacrée une division des tâches entre acteurs du marché, censés produire la prospérité économique, et acteurs des politiques sociales, chargés de réduire les inévitables inégalités générées par les exigences de la compétitivité économique et de maintenir la capacité de consommation. C'était ce qu'on avait coutume d'appeler l'âge d'or de l'État-providence où les politiques sociales assumaient une fonction reconnue de démarchandisation (Esping-Andersen, 1999) visant à garantir aux perdants du jeu du marché les moyens d'une existence digne et à l'abri du besoin. La multiplication des mécanismes d'assurances sociales durant les années d'après-guerre est emblématique de cette période.

Depuis le début des années '80, la légitimité des politiques sociales keynésiennes, dites de démarchandisation, est remise en question par les tenants des idées néolibérales. Selon eux, les termes du rapport entre l'économie et le social sont renversés : ce ne sont plus le système économique et le libre marché avec les inégalités qu'ils produisent, qui doivent légitimer leur existence au travers des correctifs apportés par les politiques sociales ; c'est au contraire l'État social qui est désormais appelé à justifier les coûts qu'il entraîne pour la collectivité. Dans un contexte marqué par la fin du plein emploi, la protection sociale n'est en effet plus conçue comme une béquille temporaire qui permet de surmonter une période difficile, par exemple de chômage, ou de restaurer une force de travail diminuée par la maladie, l'invalidité ou encore l'accident professionnel; mais elle s'inscrit dans la longue durée et est même interprétée comme une des causes de cette durée : ce serait à cause de la généro-

sité des prestations sociales que leurs bénéficiaires s'installeraient dans ce qui est désigné comme le piège de la dépendance (*dependency trap*). Bref, l'État social générerait des incitations perverses et il grèverait d'un poids excessif les budgets publics. Cette critique est énoncée avec force par les économistes néo-libéraux qui réclament le démantèlement de l'État social : celui-ci aurait définitivement perdu sa légitimité et sa voilure devrait être considérablement réduite sous peine de menacer la viabilité financière des États contemporains. Dans cette perspective, la complémentarité entre efficacité et justice sociale paraît hors d'atteinte.

Face à cette critique, les partisans de l'État social ont longtemps privilégié une attitude défensive focalisée sur la préservation des droits acquis. Un tel discours ne cherche pas à refonder la légitimité économique des États sociaux, mais insiste sur leur indispensable apport en termes de justice sociale et de droits humains. Dans cette perspective, le coût de l'État social n'a pas à être justifié par sa rentabilité économique, mais par sa contribution à l'instauration d'une société plus juste et moins inégalitaire. Depuis le milieu des années '90, cependant, émerge une autre conception qui reconnaît la validité de la critique néolibérale et appelle de ses vœux une réforme de l'État social en vue de mettre en lumière sa contribution essentielle pour l'efficacité économique. Le principal défi consiste ici à refonder la légitimité économique de l'État social, en d'autres termes à montrer que l'État social n'est pas seulement un coût mais aussi un investissement qui peut amener des retours positifs pour l'économie. Ce faisant, c'est une autre version de l'État social, non plus keynésienne mais schumpétérienne (Jessop, 2002), qui est convoquée. La politique sociale n'a ici plus pour fonction principale de compenser une absence de revenu, mais d'assurer la capacité de chacun à s'intégrer sur le marché du travail et participer à l'effort productif. Il ne s'agit plus de démarchandiser suivant les termes d'Esping-Andersen (1999), donc de donner des moyens d'existence en-dehors du marché du travail, mais de re-marchandiser, de remettre sur le marché du travail. Cette rupture avec la protection sociale des Trente Glorieuses se concrétise dans l'idée qu'afin de surmonter les défis auxquels l'État social se trouve confronté, « plutôt que réguler ou marginaliser le marché, mieux vaut adapter et autonomiser (*empower*) les citoyens afin qu'ils soient mieux équipés et puissent satisfaire leurs besoins sur le marché » (Esping-Andersen et al., 2002 : 5 – notre traduction). On passe donc d'une politique sociale contre le marché, à l'instar du

titre révélateur d'un précédent ouvrage d'Esping-Andersen *Politics Against Markets* (1985), à une politique de soutien à l'insertion dans les marchés. Prolifèrent alors de nouveaux termes tels que *"enabling state"* (Gilbert, 2005), « État social actif », « État d'investissement social » (Morel, Palier et Palme, 2012), etc. qui mettent l'accent sur la fonction productive de l'État social et l'importance de sa contribution pour la prospérité économique. Il s'agit en quelque sorte d'abandonner l'État social keynésien, dont l'efficacité ne pourrait plus être garantie dans le contexte contemporain, pour adopter une autre forme de politiques sociales, dont la contribution positive à l'économie pourrait être démontrée aux yeux mêmes des partisans des idées néolibérales. Telle est la voie suivie par les tenants de l'investissement social. Ils s'inscrivent ainsi dans la continuité de la critique néolibérale, mais avec un objectif opposé : non pas le démantèlement d'un État social trop coûteux, mais sa réforme dans une optique productiviste. Leur but n'est donc pas de sauver la protection sociale keynésienne des Trente Glorieuses, mais d'inventer une autre forme d'État social. De la sorte, en vue de restaurer le cercle vertueux entre efficacité économique et justice sociale, c'est une « subversion » de la protection sociale qui est suggérée (Bonvin, Moachon, 2005), ce qui poussera de nombreux détracteurs de l'État d'investissement social à l'accuser d'épouser les idées néolibérales (Nolan, 2013). Selon eux, loin de sauver l'État social, les partisans de l'investissement social l'auraient travesti, voire trahi, au point de le livrer à l'idéologie néolibérale. Nous reviendrons sur ce débat dans la conclusion de l'ouvrage.

### **Le paradigme de l'investissement social : fondements idéologiques et champs d'application**

La diffusion de ce nouveau paradigme s'est largement nourrie des réflexions académiques. Le livre le plus emblématique à cet égard est sans doute *Why we need a new Welfare State* (Esping-Andersen et al., 2002) qui donne une image sombre des défis auxquels les États sociaux européens se trouvent confrontés et dessine en même temps les contours de ce nouveau référentiel promettant la solution aux problèmes esquissés. Une « révolution démographique » liée aux comportements familiaux, une fertilité décroissante, un nouvel ordre économique, le développement de l'économie de services, tout comme la transformation technologique, engendreront de nouveaux risques sociaux, exposant les personnes avec

un faible capital humain à des risques d'exclusion sociale considérables. Il s'agit donc d'adapter l'État social aux nouveaux défis contemporains en vue de fonder un nouveau compromis viable entre efficacité et justice sociale.

Cette version de l'État social s'est petit à petit imposée dans les discours des organisations internationales (Jenson, 2007) et se situe désormais au cœur de la politique européenne et de la volonté de mettre sur pied un modèle social européen qui tente de se démarquer des pratiques anglo-saxonnes inspirées par la critique néolibérale de l'État social. En témoignent, entre autres, la « Stratégie européenne de l'emploi » mise sur pied dès 1997, la *Stratégie de Lisbonne* (2000), la stratégie de flexicurité (2007) et le *Social Investment Package* (2013), tous adoptés par l'Union européenne au long des deux dernières décennies.

Selon ses tenants, l'État d'investissement social se présente à la fois comme un ajustement nécessaire aux évolutions socio-démographiques et économiques et comme une réponse aux critiques néo-libérales de l'État social. Sur le premier versant, celui de l'adaptation de l'État social aux évolutions des sociétés et économies contemporaines, il vise à moderniser l'État providence keynésien, taxé de rigidité excessive et dont la viabilité financière ne semble pas assurée. Il s'agit ici de le rendre compatible avec les nouvelles données contextuelles telles que la flexibilisation de l'emploi dans une économie globale libéralisée, les paramètres de l'ère post-industrielle et de l'économie de la connaissance qui exigent une mise à jour permanente des savoirs et compétences, le vieillissement démographique et la multiplication des formes familiales. Tous ces facteurs coïncident avec l'émergence de nouveaux risques sociaux et exigent une adaptation des modalités d'action de l'État social. Sur le deuxième versant, plus politique, il s'agit de prendre au sérieux la critique néo-libérale et de s'efforcer d'y répondre, en montrant que les politiques sociales ne sont pas seulement un coût, mais aussi un facteur productif dont il convient de souligner la rentabilité financière (Delors et Dollé, 2009 ; Hemerijck, 2011). Ce double discours – nécessité d'adapter les politiques sociales aux circonstances présentes et d'accroître leur productivité – est au fondement de l'approche de l'État d'investissement social.

Le développement du capital humain constitue l'axe prioritaire dans cette vision de la protection sociale, il permet en effet à la fois de répondre aux besoins de l'économie de la connaissance (adaptation) et d'accroître

la rentabilité des politiques menées (productivité), dans la mesure où des personnes mieux formées, au niveau micro, sont censées contribuer à accroître la prospérité économique au niveau macro. Le cercle vertueux keynésien, basé sur la demande, est reconstitué, mais sur la base d'une stratégie de l'offre : on postule qu'une main-d'œuvre mieux formée, dont l'accès au marché du travail est facilité, contribuera à la croissance de l'emploi et de l'économie. L'accent sur le développement du capital humain et sa rentabilité sur le long terme permet ainsi de restaurer la complémentarité entre efficacité et justice sociale.

Au travers de ce nouveau paradigme, c'est le contenu même de la politique sociale qui est appelé à évoluer, en intégrant non seulement les prestations d'indemnisation, dites passives, mais aussi et surtout les dépenses d'éducation et de formation, notamment dans une optique d'amélioration de l'employabilité. Cette ambition vaut pour tous les âges de la vie, mais tout particulièrement pour les enfants. D'après les évaluations micro-économiques disponibles, les mesures dédiées aux très jeunes enfants et à leur prise en charge seraient en effet celles qui amèneraient le retour sur investissement le plus élevé (Carneiro et Heckman, 2003). D'une part, elles permettraient d'améliorer l'égalité de chances en comblant l'écart de développement cognitif entre les enfants évoluant dans des conditions de développement favorables et ceux qui grandissent dans la pauvreté. Seraient ainsi réduits les risques d'exclusion, voire de délinquance ou de criminalité pour les enfants pris en charge dans ces structures. D'autre part, elles libéreraient les femmes des tâches familiales et les autoriseraient à entrer massivement sur le marché du travail. Le retour sur investissement est donc double : pour la productivité des futurs adultes et pour l'augmentation du taux d'emploi des femmes. C'est pourquoi les tenants de l'investissement social mettent un accent particulier sur un système de prise en charge des enfants bien développé et de haute qualité. Cependant, la stratégie de l'investissement social ne se limite pas à ce point, elle englobe aussi tous les programmes visant à augmenter ou préserver le capital humain tout au long de la vie, que ce soit au travers de la formation continue ou des mesures d'activation des bénéficiaires de prestations sociales. Au total, l'accent est donc mis sur trois types de politiques : les politiques de la petite enfance (en vue de fournir une prise en charge de qualité dès le plus jeune âge), les politiques familiales (surtout les congés maternités et les congés parentaux) en vue d'assurer une conciliation

travail/famille favorisant un taux d'emploi élevé des femmes et les programmes d'activation et de formation tout au long de la vie. La stratégie de l'investissement social privilégie ainsi une logique préventive (*prepare rather than repair*), qui vise à prévenir l'occurrence des risques sociaux plutôt qu'à réparer leurs effets négatifs après coup, la formation étant envisagée comme le levier préventif le plus efficace. Le paradigme de l'investissement social coïncide aussi avec une forte responsabilisation des individus qui ne sont plus simplement des bénéficiaires passifs des politiques sociales, mais des acteurs pleinement mobilisés dans la promotion de leur employabilité.

En conclusion de cette brève présentation, il convient aussi de souligner la « plasticité » du paradigme de l'investissement social qui s'accommode de mises en œuvre très différentes. Celui-ci est en effet empreint d'une forte ambivalence, certains partisans mettant l'accent sur la nécessité de conserver des éléments de l'État-providence keynésien, notamment en matière de prestations financières (Esping-Andersen), d'autres sur une adhésion plus stricte des critiques néo-libérales (Giddens). Jenson parle à cet égard de « quasi-concept », dont l'imprécision permettrait de construire des coalitions politiques autour de l'objectif de sa promotion (Jenson, 2012). Notre ouvrage vise à tester la légitimité de ce paradigme et son adaptabilité au contexte suisse.

### **Plan de l'ouvrage<sup>1</sup>**

Le premier chapitre propose une contribution de l'un des plus éminents représentants du paradigme de l'investissement social, Gøsta Esping-Andersen. L'auteur part du constat que la promesse de l'État social de générer plus d'égalité des chances n'a pas été tenue. Ce fait tient selon lui à l'hypothèse erronée selon laquelle la distribution inégale des perspectives de vie résulterait avant tout de l'accès inégal au système éducatif. En proposant un modèle explicatif alternatif qui met en avant les effets du milieu social sur le développement cognitif des enfants pendant les premières années de la vie, Esping-Andersen met en lumière les mécanismes

1 La réflexion proposée dans ce livre a trouvé son point de départ dans la conférence « Investir dans la protection sociale ? » organisée par l'Association suisse de politique sociale le 21 septembre 2010. Les contributions publiées ici émanent soit de contributeurs à cette journée (Esping-Andersen, Otto, Bonoli, Kaufmann), soit d'auteurs sollicités par la suite (Nadai et Tabin).

de transmission des inégalités à l'intérieur du milieu familial, plutôt que ceux liés aux systèmes éducatifs et de formation. Dès lors, il soutient que l'investissement social dans le capital humain dès le plus jeune âge est la stratégie appropriée pour relever les défis démographiques et économiques auxquels les États sociaux sont confrontés. La poursuite d'une plus grande égalité des chances ne serait donc pas en contradiction avec la recherche d'une plus grande productivité : d'une part une telle stratégie permettrait de réduire dans une large mesure les coûts générés par les inégalités sociales, d'autre part elle remplirait le besoin de main-d'œuvre qualifiée d'une économie basée de plus en plus sur le savoir. Ainsi, plus un investissement interviendrait tôt dans le parcours de vie, plus les retours sur investissement seraient élevés – raison pour laquelle les politiques de la petite enfance et les politiques familiales se situent au cœur de l'État d'investissement social. Esping-Andersen discute, en s'appuyant sur des études comparant différents modèles d'États sociaux, les effets de différentes stratégies d'investissement social. La stratégie qui recueille ses faveurs conjuguerait – à l'image de l'État social danois, son pays d'origine – des mesures redistributives en faveur des familles, une politique favorisant le retour à l'emploi des femmes et la mise en place d'un système de prise en charge des enfants universel et de haute qualité avec une participation financière dégressive selon le revenu des familles.

La contribution de Giuliano Bonoli s'intéresse à la notion d'investissement social dans le contexte des politiques sociales suisses. Après avoir décliné les origines et la diffusion du concept d'investissement social, Bonoli présente l'état des recherches sur la rentabilité des stratégies d'investissement social dans trois champs des politiques sociales : la réinsertion professionnelle, les politiques de l'enfance et les politiques de conciliation travail-vie familiale. Il distingue une version « lourde » et une approche dite « light » de l'investissement social. La première se caractérise par un fort investissement dans le capital humain de chaque citoyen et concentre ses efforts sur les enfants, tandis que la version « light » favorise l'activité économique de tout un chacun en misant sur des mesures d'insertion sociale, des aides à la conciliation entre travail et famille et des incitations financières à travailler pour les personnes peu qualifiées. Bonoli montre que les idées qui ont contribué à l'émergence du paradigme de l'investissement social ont été très influentes dans la politique sociale suisse au cours des 10–15 dernières années, mais elles semblent se cantonner à la