

Une stratégie d'investissement social ciblée sur les enfants

Dossier préparé par
Giuliano Bonoli, IDHEAP

Avril 2008

Contexte

La récente journée d'automne de l'ARTIAS, intitulée «*Enfants de la précarité: La pauvreté en héritage*» a connu un gros succès.

L'ensemble des textes de cette journée fait l'objet d'une publication: *les actes de la journée d'automne 2007*.

Le présent *dossier du mois* est l'une des contributions à cette journée, contribution à laquelle nous avons souhaité donner une audience plus large.

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Réformer l'Etat social en mettant l'accent sur l'investissement, ce qui permet de mieux aider les perdants des transformations économiques tout en renforçant l'édifice de l'Etat social tel que nous l'avons hérité des trente glorieuses. Aujourd'hui, le modèle «investissement social» domine la politique sociale de pays qui en étaient très éloignés il y a encore quelques années. On peut penser à l'Allemagne qui change complètement son orientation en matière de politique familiale, passant à un modèle où la conciliation travail-famille est explicitement promue.

La Suisse n'est évidemment pas épargnée par cette réorientation. On en voit quelques éléments dans la 2^{ème} révision de l'assurance chômage de 1995, dans les 4^{ème} et 5^{ème} révisions de l'AI.

Mais ce sont les enfants qui sont la cible particulièrement prometteuse pour des politiques d'investissement social. Dans une optique de long terme, la logique de l'investissement social doit s'appliquer en premier lieu à eux. Les enfants d'aujourd'hui seront les contributeurs et/ou les bénéficiaires de l'Etat social des 70-80 prochaines années. Le coût de l'échec pour la collectivité est dans ce cas potentiellement énorme. Dans une optique d'investissement social il est donc parfaitement rationnel de tout mettre en œuvre pour que chaque enfant ait le plus de chances possible de réussir dans le système scolaire et dans la vie professionnelle. Et cela même si les coûts sont importants.

RIASSUNTO

Riformare lo Stato sociale mettendo l'accento sull'investimento, è ciò che permette di aiutare meglio i perdenti delle trasformazioni economiche rinforzando nel contempo l'edificio dello Stato sociale che abbiamo ereditato dai "trenta gloriosi". Oggi, il modello "investimento sociale" domina la politica sociale di paesi che ne erano ancora molto lontani qualche anno fa. Si può pensare alla Germania, che cambia completamente il suo orientamento in materia di politica familiare, passando a un modello dove la conciliazione lavoro-famiglia è esplicitamente promossa.

La Svizzera non è evidentemente risparmiata da questo riorientamento. Se ne vedono alcune tracce nella 2a revisione dell'assicurazione contro la disoccupazione del 1995, nella 4a e nella 5a revisione dell'AI.

Ma sono i bambini che rappresentano il bersaglio particolarmente promettente per delle politiche d'investimento sociale. In un'ottica di lungo termine, la logica dell'investimento sociale deve applicarsi in primo luogo a loro. I bambini di oggi saranno i contribuenti e/o i beneficiari dello Stato sociale dei prossimi 70-80 anni. Il costo del fallimento per la collettività è in questo potenzialmente enorme. In un'ottica d'investimento sociale è duque perfettamente razionale fare di tutto affinché ogni bambino abbia le maggiori chances di riuscire nel sistema scolastico e nella vita professionale. E questo anche se i costi sono importanti.

Introduction

L'Etat social contemporain doit s'adapter à de nouvelles conditions socio-économiques, en principe plus exigeantes, à un moment où, du fait du vieillissement démographique, les dépenses pour ses fonctions traditionnelles, assurances vieillesse et maladie en particulier, vont passablement augmenter. C'est dans ce contexte de pressions multiples et contradictoires que certains pays développent une stratégie de réforme de l'Etat social qui met l'accent sur l'investissement et qui promet de mieux aider les perdants des transformations économiques tout en renforçant l'édifice de l'Etat social tel que nous l'avons hérité des trente glorieuses.

Cette réorientation part du postulat que l'Etat social peut devenir un moteur de croissance économique notamment en favorisant l'accès à l'emploi. Par exemple en encourageant le travail des femmes à travers la mise sur pied de mesures qui facilitent la conciliation entre travail et vie familiale ou en améliorant l'employabilité d'individus qui, à cause d'une formation déficiente ou de problèmes de santé ne sont que faiblement productifs. Augmenter le taux de participation au marché du travail permet de faire face à deux problèmes simultanément. D'une part, le non emploi et le sous-emploi sont fortement corrélés avec la pauvreté. Augmenter le taux d'emploi des ménages constitue donc un instrument très efficace pour lutter contre la pauvreté. Deuxièmement, un accroissement du taux d'emploi va permettre aux Etats sociaux hérités de l'après-guerre de mieux résister au vieillissement démographique.

Cette vision du rôle de l'Etat social dans une société postindustrielle est en train de s'imposer comme un nouveau consensus à plusieurs niveaux: dans les recommandations faites par les agences internationales, dans les politiques sociales développées par l'Union Européenne, et dans le processus de réforme que connaissent la plupart des pays occidentaux, y compris la Suisse.

Cette contribution propose une réflexion autour de la notion d'investissement social dans les domaines de la politique sociale qui concernent les enfants. Les enfants sont une cible particulièrement prometteuse pour des politiques d'investissement social. En effet, les enfants d'aujourd'hui sont les travailleurs et les contribuables de demain. Investir dans leur formation, dans leurs conditions de vie est dans l'intérêt de tous.

2. Qu'est-ce que l'investissement social?

Les pionniers de la réorientation de la politique sociale vers l'investissement sont les pays scandinaves: Danemark et Suède en particulier. Les gouvernements socio-démocrates qui se succèdent à la tête de ces pays pendant les années de l'après-guerre sont contraints de développer un système de protection sociale qui réponde aux demandes du mouvement ouvrier en termes d'étendue et de générosité, et qui soit en même temps compatible avec une économie de marché compétitive. Ainsi, pendant les années 1950 déjà, la Suède développe un modèle de gestion du marché du travail basé sur le plein emploi, la négociation collective centralisée et des politiques actives du marché du travail. Celles-ci ont pour tâche de reconvertir les ouvriers actifs dans des industries déclinantes (industrie minière, du bois) pour qu'ils puissent contribuer à celles qui se développent (Benner and Vad, 2000).

Déjà au cours des années 1970 dans les pays scandinaves, les dépenses sociales «d'investissement» dépassent de loin celles des autres pays Européens. En plus de politiques actives du marché du travail, ces pays développent à partir de la fin des années 1960 un réseau

de structures de garde pour enfants en bas âge, ayant comme objectif de permettre aux mères d'intégrer le marché du travail. Aujourd'hui les pays scandinaves se démarquent nettement des autres pays OCDE en matière de dépenses d'investissement social. Danemark et Suède consacrent respectivement 2,2% et 1,3 % de leur PIB aux services pour les familles (contre 0,14% en Suisse) et 1,6% et 1,7 % aux politiques actives du marché du travail (contre 0,6% en Suisse)¹.

Selon la plupart des experts en politique sociale, ces dépenses ont un impact bénéfique sur le fonctionnement de l'économie et contribuent à expliquer le «*miracle nordique*», c'est-à-dire la capacité de ces pays à conjuguer une protection sociale très développée avec une économie extrêmement compétitive. Ces éléments, combinés avec une démographie moins défavorable que dans le reste du continent, font que ces pays sont aujourd'hui les mieux placés pour préserver les acquis sociaux des trente glorieuses, notamment les systèmes de retraite et de santé, au cours des prochaines décennies.

Ce pronostic favorable contraste avec la situation à plusieurs égards préoccupante dans laquelle se trouvent les pays d'Europe continentale: une natalité très faible (à l'exception de la France) qui va donner lieu à des phénomènes de vieillissement démographique spectaculaires, des taux d'emploi qui stagnent ou diminuent au fil des années et des déficits publics de plus en plus importants. Vu ce qui précède, il n'est pas étonnant que dès la fin des années 1990 les communautés scientifiques et politiques se tournent vers le modèle nordique. Cela d'autant plus que les pays ayant suivi les recettes néolibérales (Grande Bretagne et Etats-Unis) ont réussi à résoudre les principaux problèmes économiques (chômage, inflation, déficit public) mais avec des coûts sociaux exorbitants. Les années 1980 sont caractérisées dans ces deux pays par une progression des inégalités, due en partie à une régression de la situation des plus faibles. Des indicateurs tels que la pauvreté des enfants atteignent des niveaux préoccupants.

On comprend donc facilement pourquoi un modèle d'Etat social basé sur l'investissement social, qui promet de concilier compétitivité économique, justice sociale et un certain équilibre démographique, suscite de plus en plus d'intérêt. On le retrouve dans les recommandations de l'OCDE (OECD, 2003; 2005), dans la politique sociale de l'Union Européenne, en particulier la Stratégie européenne de l'emploi (Bertozzi and Bonoli, 2002) et dans l'orientation prise par les réformes dans plusieurs pays: la Grande Bretagne sous Tony Blair notamment.

Aujourd'hui, le modèle «investissement social» domine la politique sociale dans des pays qui en étaient très éloignés il y a encore quelques années. On peut penser à l'Allemagne qui change complètement son orientation en matière de politique familiale, d'un modèle basé sur le soutien des mères qui décident d'arrêter leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants, à un modèle où la conciliation travail-famille est explicitement promue. Chose remarquable, cette réorientation intervient sous un gouvernement dirigé par la CDU d'Angela Merkel: un parti qui s'était toujours engagé pour la défense de la famille traditionnelle.

La Suisse n'est évidemment pas épargnée par cette réorientation. On en voit quelques éléments dans la 2^{ème} révision de l'assurance chômage de 1995, dans les 4^{ème} et 5^{ème} révisions de l'AI. Au niveau de l'aide sociale cette orientation se concrétise dans les nouvelles normes CSIAS adoptées en 2005, qui mettent beaucoup plus l'accent sur la réinsertion professionnelle et dans les révisions des lois sur l'aide sociale dans les cantons.

¹ Les montants des dépenses sociales par rapport au PIB sont des valeurs moyennes sur la période 1997-2001. Source: OECD Social expenditure database (SOCX).

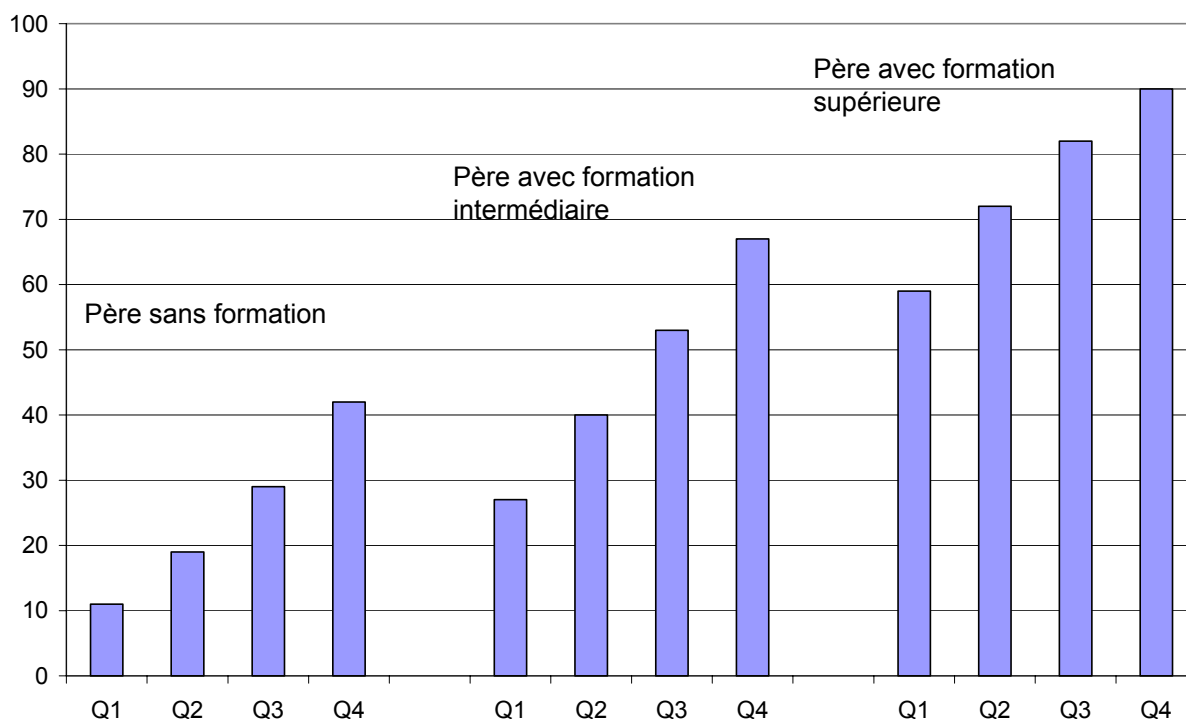
3. Investir dans les enfants

Dans une optique de long terme, la logique de l'investissement social doit s'appliquer en premier lieu aux enfants. Les enfants d'aujourd'hui seront les contributeurs et/ou les bénéficiaires de l'Etat social des 70-80 prochaines années. Le coût de l'échec pour la collectivité est dans ce cas potentiellement énorme. Dans une optique d'investissement social il est donc parfaitement rationnel de tout mettre en œuvre pour que chaque enfant ait le plus possible de chances de réussir dans le système scolaire et dans la vie professionnelle. Cela même si les coûts sont importants.

Les investissements doivent commencer tôt, car les compétences cognitives et sociales qui permettent de réussir aux niveaux scolaire et professionnel se développent déjà au cours des premières phases de notre vie. Un déterminant crucial des chances de succès d'un enfant est la situation socio-économique des parents. Grâce aux données de l'enquête PISA, Esping-Andersen (2006) montre que des indicateurs tels que le revenu, la situation familiale et même le nombre de livres dont dispose un foyer sont des déterminants puissants des résultats scolaires obtenus par des enfants de 15 ans. La relation entre ces indicateurs et les résultats n'est cependant pas linéaire : elle ne concerne en fait que les plus désavantagés.

Une autre étude montre le lien entre le revenu du ménage et la chance de poursuivre ses études au-delà de l'école obligatoire. Cette étude tient compte de l'effet du niveau de formation des parents, qui est aussi un déterminant important de la réussite scolaire des enfants. Il est surprenant de constater, comme le montre le graphique 1, qu'il existe une relation entre revenu du ménage et réussite scolaire, indépendamment du niveau de formation des parents.

Graphique 1: Probabilité d'être inscrit au lycée à 14 ans, en fonction du niveau de formation du père et du revenu du ménage, Allemagne (Berlin)



Source: Jenkins, Schluter 2002

Note: les ménages sont divisés par quartiles de revenu, c'est-à-dire en quatre groupes correspondant chacun à 25% de l'ensemble des ménages.

L'investissement ici devrait donc avoir lieu dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté, notamment grâce aux instruments tels que les crédits d'impôt, des mesures de réinsertion professionnelle ou des structures qui permettent aux ménages pauvres d'augmenter leur volume d'emploi et d'améliorer ainsi leur situation économique. Ces instruments, couplés avec la mise sur pieds d'une offre suffisante de structures d'accueil pour les enfants en bas âge, peuvent contribuer de manière sensible à améliorer le cadre dans lequel nos enfants grandissent.

Les structures d'accueil constituent le deuxième pilier d'une politique d'investissement dans les enfants. En effet, il existe un nombre important d'études, réalisées dans différents pays, qui démontrent l'effet bénéfique qu'a la fréquentation d'une crèche sur les capacités d'apprentissage des enfants. Cet effet est particulièrement fort pour les enfants appartenant à des milieux défavorisés, notamment issus de l'immigration. Kamerman *et al.*, font état de plusieurs études suédoises qui montrent un effet positif sur les résultats scolaires du fait d'avoir été pris en charge dans une crèche. L'effet est plus fort pour les enfants qui entrent dans une crèche à un âge compris entre 6 et 12 mois, et reste visible jusqu'à 13 ans. Les résultats obtenus dans d'autres pays (Grande Bretagne, Etats-Unis) sont moins univoques, mais l'effet bénéfique sur les plus défavorisés reste visible (Kamerman *et al.*, 2003).

Certes, ces résultats doivent être confrontés à ceux d'autres études, qui mettent parfois en évidence des effets négatifs de la fréquentation d'une structure d'accueil extrafamilial. Ceux-ci se concentrent d'une part sur l'importance de la qualité de l'accueil, et de l'autre sur la durée hebdomadaire de la prise en charge.

Pour ce qui est de la qualité de la prise en charge, plusieurs études montrent un lien positif entre des indicateurs qui décrivent la structure d'accueil et le développement de l'enfant (Vandell and Wolfe, 2000). Il faut dire que ces recherches sont confrontées avec des problèmes méthodologiques non négligeables, notamment par rapport à la manière de mesurer la qualité de la prise en charge. Typiquement la qualité d'une structure est mesurée par des indicateurs tels que le niveau de formation du personnel, le ratio personnel/enfants, la taille de la structure, la présence d'un projet pédagogique et l'espace disponible. On peut toutefois imaginer que d'autres facteurs, moins facilement mesurables entrent aussi en jeu. De plus, les résultats peuvent être biaisés du fait que les ressources socio-économiques des parents sont fortement liées d'une part avec les capacités d'apprentissage des enfants, de l'autre avec la qualité de la structure fréquentée par les enfants (Zaslow *et al.*, 2006).

La durée hebdomadaire de la prise en charge extrafamiliale peut avoir un effet négatif sur le comportement de l'enfant: une étude américaine montre en effet qu'il existe une relation linéaire entre le nombre d'heures passées dans une crèche et le niveau d'agressivité et de conflit avec les adultes. Les chercheurs notent aussi que ces effets semblent être indépendants de la qualité de la prise en charge et de plusieurs indicateurs qui décrivent le cadre familial. Ils remarquent aussi que le statut socio-économique est un déterminant beaucoup plus puissant de ces problèmes comportementaux (NICHD, 2003).

4. Quels retours sur l'investissement social?

La notion d'«investissement social» contient une promesse: les fonds nécessaires à la mise en place des programmes et dispositifs concernés vont générer des retours pour la collectivité. Ces retours sont parfois facilement mesurables. Les économies que fait l'aide sociale lorsqu'un bénéficiaire trouve un emploi, ou les revenus fiscaux supplémentaires qu'obtiennent commune,

canton et confédération lorsqu'une mère de famille augmente son taux d'occupation peuvent, au moins théoriquement, être estimés avec une certaine précision. D'autres retours sur investissement sont plus difficiles à mesurer. L'impact de certaines mesures de politique familiale sur la natalité pourrait permettre de ralentir le processus de vieillissement démographique et de rendre donc moins problématique le financement de l'AVS au cours des prochaines décennies, mais mettre un chiffre sur cet effet est beaucoup plus difficile. Encore plus problématique est d'estimer le retour sur investissement en termes de cohésion sociale, peut-être aussi parce que la valeur qu'on attribue à ce bien public varie d'un individu à l'autre.

Ces difficultés, objectives, à mesurer ce que l'investissement social peut potentiellement rapporter, ne doivent cependant pas nous amener à éviter la question. A une époque où les restrictions budgétaires (induites en partie par le processus de vieillissement démographique) dominent le débat politique sur le rôle de l'Etat, la crédibilité de la stratégie de l'investissement repose sur sa capacité à démontrer que les sommes engagées vont produire des retours.

Heureusement nous disposons actuellement de plusieurs études qui illustrent le potentiel d'une stratégie d'investissement social, souvent en termes purement comptables. Une analyse coûts-bénéfices des mesures de réinsertion professionnelle adoptées aux Etats-Unis, par exemple, nous montre que les meilleurs dispositifs, dans l'espace de cinq ans, ont produit un retour sur investissement pour la collectivité publique de l'ordre de 300%! Ce résultat a été obtenu en comparant les dépenses nettes occasionnées par les bénéficiaires du programme avec celles d'un groupe de contrôle. L'attribution à un des deux groupes a été faite par tirage au sort et de la somme dépensée ont été déduits les montant payés en impôt par ceux qui avaient réussi à trouver un job (Hamilton *et al.*, 2001).

Les résultats obtenus par Flückiger et Kempeners, moins spectaculaires, vont toutefois dans le même sens. Après une année, le coût supplémentaire d'une prise en charge plus rapprochée (et plus chère) des chômeurs de longue durée est récupéré grâce aux économies réalisées (Flückiger and Kempeneers, 2007).

Certes ces résultats encourageants ne se retrouvent pas dans toutes les évaluations des mesures de réinsertion. Au contraire, souvent les évaluations montrent des effets négligeables, inexistantes ou même négatifs des mesures de réinsertion. Il est évident que la qualité des dispositifs de réinsertion compte pour beaucoup ici.

Des résultats similaires se retrouvent pour d'autres domaines d'investissement social. Certaines études ont tenté d'estimer, toujours sur la base de la comparaison entre un groupe de bénéficiaires et un groupe de contrôle, le retour sur investissement de programmes d'éducation dans le long terme (jusqu'à 25-27 ans). Le retour sur investissement atteint peut être spectaculaire.

Une étude souvent citée est «Perry preschool study», menée aux Etats-Unis depuis les années 1970. Au début de l'étude ont été sélectionnés 123 enfants issus de milieux défavorisés. Par tirage au sort, ils ont été attribués à un groupe témoin ou à un programme d'éducation préscolaire de haut niveau. Les deux groupes ont été suivis jusqu'à l'âge de 27 ans. Des interviews régulières ont

montré des différences sensibles en termes d'incidence de problèmes sociaux et de succès scolaires et professionnels entre les deux groupes, comme le montre le tableau 1.

Tableau 1: Le Perry preschool study. Quelques résultats

	Groupe programme	Groupe témoin
Revenus supérieurs à 2000\$ / mois	29%	7%
Ont touché l'aide sociale au cours des 10 dernières années	58%	80%
% ayant complété 12 années de scolarité	71%	54%
% ayant été arrêté 5 fois ou plus	7%	35%

Source: <http://www.tyc.state.tx.us/prevention/hiscope.html>

D'autres chercheurs ont réalisé des études plus poussées sur les données du Perry preschool study, y compris des analyses coûts-bénéfices visant justement à établir l'étendue du retour sur investissement. Celles-ci tiennent compte des impôts payés, des prestations sociales reçues, des frais de justice mais également des intérêts sur le capital investi pour financer le programme. Au final, un taux de retour sur investissement d'environ 600% (Barnett, 1998; Barnett and Masse, 2007).

D'autres études ont mis en évidence le potentiel de retour sur investissement des dépenses pour l'accueil des enfants en bas âge. Une étude réalisée par le bureau BASS, souvent citée, montre que chaque franc investi pour la création de places de crèches rapporte 3 à 4 francs à la collectivité (Bauer and Mueller Kuocera, 2001). Des résultats allant dans le même sens ont par ailleurs été obtenus aussi par d'autres chercheurs, notamment pour le Danemark (Esping-Andersen, 2006).

5. Conclusion

L'Etat social en Europe, et en Suisse, se trouve à un carrefour. Les structures héritées de la période des trente glorieuses ont de plus en plus de peine à continuer à assurer la cohésion sociale et la sécurité économique de tous. L'émergence de nouveaux risques sociaux, tels que l'exclusion sociale, les *working poor*, la monoparentalité ou la difficulté à concilier travail et famille, a fortement remis en question l'efficacité sociale des structures mises en place durant les années de l'après-guerre. Souvent les victimes de ces risques sociaux sont des enfants.

Offrir les meilleures chances de réussite scolaire et professionnelle à chaque enfant aujourd'hui est probablement le meilleur investissement que les adultes d'aujourd'hui puissent faire collectivement pour leur avenir. Cela, même en termes strictement comptables. Il en va de la cohésion sociale, de la performance économique et de la capacité de notre société à maintenir un Etat social complet par les temps difficiles qui nous attendent.

Bibliographie

Barnett, W. S. (1998). «*Long-term cognitive and academic effects of early childhood education on children in poverty*». *Preventive Medicine* 27(2): pp. 204-207.

Barnett, W. S. and L. N. Masse (2007). «*Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications*». *Economics of Education Review* 26(1): pp. 113-125.

Bauer, T. and K. Mueller Kuocera (2001). «*Kindertagesstätten zahlen sich aus*». Zurich, Sozialdepartement der Stadt Zurich.

Benner, M. and T. Vad (2000). Sweden and Denmark: defending the welfare state. «*Welfare and work in the open economy*». F. W. Scharpf and V. Schmid. Oxford, Oxford University Press: pp. 399-466.

Bertozzi, F. and G. Bonoli (2002). «*Verso una convergenza delle politiche nazionali per l'occupazione? La costruzione di un modello europeo attraverso il metodo di coordinamento aperto*». *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* (3): pp. 31-57.

Esping-Andersen, G. (2006). «*Towards a new welfare regime for mid-century Europe*». Paper presented at the conference «*Justice between generations - solidarity in the life course*», Berne, 13 November. pp.

Flückiger, Y. and P. Kempeneers (2007). «*Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi*» proposés par les «Maisons Hestia» à Genève. Geneva, University of Geneva, Observatoire universitaire de l'emploi.

Hamilton, G., S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo and A. Gassman-Pines (2001). «*National evaluation of welfare-to-work strategies*». Washington D.C., Manpower Demonstration Research Corporation.

Jenkins, S. and C. Schluter (2002). «*The effect of family income during childhood on later-life attainment: evidence from Germany*», Institute for Social and Economic Research, paper 20, University of Essex.

Kamerman, S., M. Neuman, J. Waldfogel and J. Brooks-Gunn (2003). «*Social policies, family types and child outcomes in selected OECD countries*». Paris, OECD Social, employment and migration working papers No. 6.

Nichd (2003). «*Does amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten?*» *Child Development* 74(4): pp. 976-1005.

Zaslow, M., T. Halle, L. Martin, N. Cabrera, J. Calkins, L. Pitzer and N. G. Margie (2006). «*Child outcome measures in the study of child care quality*». *Evaluation Review* 30(5): pp. 577-610