



De l'idée de « la politique sociale en tant que facteur productif » dans le traité d'Amsterdam en 1997 aux principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux de 2017, en passant par le « paquet investissements sociaux » lancé en 2013 par László Andor, cela fait près de vingt ans que les institutions européennes affirment vouloir engager la transition vers des dépenses sociales permettant de mieux préparer l'avenir, sans toutefois joindre le geste à la parole. Avec le début de la nouvelle législature, il est temps d'augmenter les investissements sociaux.



© shutterstock

INVESTISSEMENTS SOCIAUX: SI PAS MAINTENANT, QUAND ?

par Anton Hemerijck et Robin Huguenot-Noel

Cela fait près de vingt ans que les investissements sociaux sont à l'ordre du jour de l'UE. Le principal diagnostic du paradigme des investissements sociaux est que l'internationalisation de l'économie, les innovations technologiques, le vieillissement de la population et l'évolution des structures familiales à l'ère post-industrielle auront des répercussions de plus en plus importantes sur l'avenir des États-providence européens. Selon les experts académiques de l'investissement social, pour conserver une protection sociale inclusive dans une économie de la connaissance, la politique sociale devrait de plus en plus être centrée sur le renforcement des capacités des citoyens.

Les politiques d'investissements sociaux visent à maintenir la « capacité de soutien » de l'État-providence dans l'économie de la

connaissance et des sociétés vieillissantes. Elles sont axées sur la maximisation de l'emploi, de l'employabilité et de la productivité de sorte à améliorer la vie, le bien-être et la résilience des citoyens. Les investissements sociaux sont ancrés dans trois objectifs complémentaires: (1) accroître et maintenir le « stock » (capital humain, compétences, santé de la population) ; (2) faciliter la « fluidité » des transitions professionnelles et personnelles (pour les femmes et les hommes) ; et (3) utiliser des « tampons » pour atténuer les risques sociaux (chômage, maladie) au travers de la protection des revenus et de la stabilisation de l'économie. Poursuivre ces objectifs de manière intégrée constitue le moyen le plus efficace de maximiser les bénéfices économiques et sociaux au cours du cycle de vie.

Comment établir, consolider et accroître les #InvestissementsSociaux pour les générations futures ?
Anton Hemerijck
@EuropeanUni et
@r_huguenotnoel @GIZ_gmbh





(éd.), 2017, Oxford

L'UE a fait figure de chef de file en jetant les bases théoriques de l'investissement social. Dans le traité d'Amsterdam de 1997, les institutions de l'UE reconnaissent la nécessité de concevoir « la politique sociale en tant que facteur productif » dans l'économie de la connaissance. En 2013, le commissaire aux affaires sociales, László Andor, a lancé le premier « paquet investissements sociaux », et au terme de longs débats au sein de la Commission Juncker, des priorités sur les investissements sociaux ont été incluses dans le socle européen des droits sociaux en 2017.

Néanmoins, la réforme des investissements sociaux a été gelée suite à la grande récession, ce qui montre que ces politiques peuvent être remises en question dès que les perspectives s'assombrissent. Pendant les années de crise, les préoccupations concernant les inégalités, la pauvreté et le chômage massif (des jeunes), et leurs répercussions négatives sur l'emploi, la productivité, la croissance et l'égalité des chances, ont été reléguées au second plan et subordonnées au « six-pack » (2011), au pacte budgétaire (2012) et au « two-pack » (2013), préconisant des budgets à l'équilibre sans tenir compte des besoins sociaux urgents.

Dans son nouveau livre, Anton Hemerijck réunit les contributions de spécialistes de l'investissement social, afin d'offrir une vision interdisciplinaire et complète de la manière dont sont employés aujourd'hui les investissements sociaux. Ce livre est parmi les premiers à étudier la situation des États-providence dans le nouveau contexte de l'austérité de l'après-crise et à explorer le potentiel d'un nouveau paradigme de l'aide sociale fondé sur la protection et le renforcement des capacités.

Aujourd'hui, la crise ne représente plus une menace immédiate, et dès lors, le réflexe d'austérité de l'UE ne devrait plus retarder les investissements sociaux tant attendus. Les changements importants dans le climat économique, social et politique de l'UE devraient pousser cette dernière à réaliser les investissements sociaux qu'elle promet depuis deux décennies. Il est temps que l'UE se donne les moyens de ses ambitions.

L'environnement macroéconomique actuel rend les investissements sociaux à la fois moins coûteux et plus urgents. L'effondrement historique des taux d'intérêt suite à la crise offre aux gouvernements de l'UE des conditions d'emprunt favorables, que ce soit en Allemagne ou en Italie. Il ne faut pas laisser passer cette chance. Plus concrètement, l'investissement dans la résilience économique et sociale de l'UE dote la « capacité de soutien » des États-providence nationaux d'une fonction de stabilisation proactive, dans un contexte où il sera plus difficile à l'avenir d'utiliser la politique monétaire pour absorber les chocs.

Les citoyens européens attendent de plus en plus des forces politiques qu'elles investissent dans la société et qu'elles mettent des

moyens au service d'une vie valant la peine d'être vécue. Les campagnes en faveur d'une « fiscalité juste » ont le vent en poupe ces derniers mois, mais prélever plus d'impôts pour une meilleure redistribution ne suffira pas pour améliorer la vie de la population. Il faut des investissements sociaux. Sur le plan quantitatif, les retours peuvent être mesurés en termes d'accroissement des taux d'emploi et de productivité, de réduction des écarts (de salaires) entre les hommes et les femmes et de diminution des taux de pauvreté. Sur le plan qualitatif, ils peuvent s'observer dans la qualité des emplois, l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, ou encore l'acquisition progressive de compétences.

À une époque où toute une génération continue de voir l'UE comme la championne de l'austérité, des investissements sociaux

“
*Le pacte de stabilité
 et de croissance
 considère toujours les
 investissements publics
 dans l'apprentissage
 et la formation tout
 au long de la vie
 dans l'économie de
 la connaissance
 comme des dépenses
 de consommation.*
 ”

Une « règle d'or » pour exempter des règles budgétaires de la zone euro les investissements dans le capital humain, les compétences et la santé. **Anton Hemerijck** @EuropeanUni et @GIZ_gmbh @r_huguenotnoel



offrent à l'UE l'occasion d'améliorer son capital politique. Des taux élevés de chômage des jeunes, un accès toujours inégal aux services de garde d'enfants, à l'enseignement, à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi qu'un niveau élevé de pauvreté et d'exclusion sociale à travers l'UE sont autant de problèmes qui exigent des réponses efficaces et légitimes. Redynamiser l'UE au moyen d'un « pacte pour les investissements sociaux » (et non un « paquet ») permettrait de combler le vide politique entre le chauvinisme de l'État-providence de la droite populiste et les appels en faveur d'une consolidation budgétaire expresse, deux visions qui ont émergé au cœur du projet européen au lendemain de la crise.

Pourtant, encore aujourd'hui, les règles budgétaires de l'UE ne permettent pas de comptabiliser à leur juste valeur les bénéfices des politiques sociales productives. Feu Tony Atkinson avait pour habitude de citer l'exemple suivant: lorsqu'une opération chirurgicale est nécessaire, une intervention rapide permet à un travailleur en incapacité de se remettre plus vite au travail, ce qui permet de réaliser des économies à long terme, même si l'intervention est couverte par des fonds publics. Cette approche suppose toutefois que nous comptabilisions ces dépenses « publiques » comme un investissement et non comme une dépense courante. Le pacte de stabilité et de croissance considère toujours les investissements publics dans l'apprentissage et la formation tout au long de la vie dans l'économie de la connaissance comme des dépenses de consommation, ce qui est insensé.

Dans ce contexte, l'UE est face à deux options. La première serait de ne rien changer. Les États membres pourraient choisir de continuer de croire au mythe des dépenses sociales non productives, au lieu de s'adapter aux nouvelles réalités. Dans ce scénario, l'UE risque non seulement de devoir assumer les coûts économiques élevés de son aveuglement, mais aussi de précipiter un retour de bâton politique avec l'affaiblissement de la résilience du projet européen.

Une option plus constructive serait d'accroître les investissements sociaux, en prévoyant dans les règles de l'Union monétaire européenne que les investissements dans le « stock » de capital humain soient exemptés du Pacte de stabilité et de croissance. Il s'agirait concrètement que la nouvelle Commission européenne prenne comme initiative phare de mettre en place une « règle d'or » qui exempterait les

dépenses dans le « stock » de capital humain du corpus réglementaire de la zone euro, à hauteur de 1,5 % du PIB pendant dix ans. En l'absence d'un budget de stabilisation pour la zone euro, il est impératif d'investir dans la résilience économique et sociale des États-providence.

Comme l'a expliqué avec conviction Jean Pisani-Ferry dans un récent article: quand les faits changent, il faut changer le pacte. Le temps est venu d'apprécier les investissements sociaux à leur juste valeur. Les taux d'intérêt favorables devraient être utilisés pour établir, consolider et renforcer des investissements sociaux qui bénéficieraient aux générations futures et pour consolider la santé budgétaire face à la difficile réalité démographique.

Si nous ne le faisons pas maintenant, alors quand ?



> AUTEUR

Anton Hemerijck est professeur de science politique et de sociologie au European University Institute à Florence. Il a étudié l'économie à l'Université de Tilbourg aux Pays-Bas et il a un doctorat de l'Université d'Oxford. Entre 2014 et 2017, Anton Hemerijck a été professeur (Centennial Professor) de politique sociale à la London School of Economics and Political Science (LSE).



> AUTEUR

Robin Huguenot-Noel est conseiller en bonne gouvernance financière à la German Society for International Cooperation (GIZ) et expert externe auprès du European Policy Centre (EPC) dans les domaines de la gouvernance économique et du budget de l'UE.