



# L'État prévoyant

*Quelles origines,  
quelles significations ?*

Dominique Méda

# L'État prévoyant

*Quelles origines,  
quelles significations ?*

Dominique Méda

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> .....	5
<b>La nécessité d'un nouvel État social : tentative de généalogie</b> .....	6
La critique de l'État providence classique .....	7
L'adoption des principes de l'État social actif par une partie des sociaux-démocrates européens .....	12
État social actif et État investisseur .....	15
<b>Quels champs d'application ?</b> .....	19
Un service public de la petite enfance .....	20
Une politique ambitieuse de qualification pour tous .....	30
La qualité du travail, clé de l'emploi soutenable .....	42
<b>Questions ouvertes</b> .....	46
Le nouvel État social, préventif ou anticipateur, doit-il se substituer à l'État providence réparateur ? .....	47
Peut-on inciter sans accompagner ? .....	52
Pourquoi la notion d'investissement est-elle séduisante ? .....	55
Un État prévoyant ? .....	62

**Dominique Méda** est directrice de recherches au Centre d'études de l'emploi (CEE) où elle dirige l'unité de recherche « Trajectoires, Institutions et Politiques de l'emploi ».

Elle est l'auteure de nombreuses publications, notamment *Le temps des femmes, pour un nouveau partage des rôles* (Champs actuel, Flammarion, Edition révisée 2008) ; *Au-delà du PIB. Pour une nouvelle mesure de la richesse* (Champs actuel, Flammarion, 2008) ; *Le contrat de travail*, avec Evelyne Serverin (dir.) (Repères, La Découverte, 2008) ; *Le Travail*, (Que sais-je ?, réédition, PUF, 2007) ; *Le deuxième âge de l'émancipation*, avec Hélène Périvier (La République des Idées/Le Seuil, 2007) ; *Faut-il brûler le modèle social français ?*, avec Alain Lefebvre (Seuil, 2007).

## INTRODUCTION

A l'heure où la droite poursuit le démantèlement systématique des restes d'un État providence jugé archaïque, à l'heure où, pourtant, la crise mondiale nous rappelle d'autant plus fortement la nécessité de protéger les plus vulnérables des dérives d'un système financier devenu incontrôlable, la gauche européenne tente de faire entendre sa voix en appelant à la mise en place d'un nouvel État social. Plus tardivement, les socialistes français ont fait de même, comme en témoigne la plupart des motions présentées au dernier Congrès du Parti socialiste qui consacrent d'amples développements à un concept présenté sous divers vocables : État préventif, État anticipateur, État prévoyant, État investisseur... Une convergence qui pose deux questions : en quoi et pourquoi la nécessité

de mettre en place un nouvel État social fait-elle désormais consensus au sein de la gauche ? Autour de quel noyau dur de significations ? Il s'agit ici de nous intéresser à la généalogie du concept et de comprendre à quelles conditions il a finalement été acclimaté en France par la plupart des courants de pensée du Parti socialiste ; de parcourir ses différents champs d'application ; de proposer quelques questions à la réflexion collective.

## **LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEL ÉTAT SOCIAL : TENTATIVE DE GÉNÉALOGIE**

L'idée qu'il serait nécessaire de substituer à l'ancien État providence, lourd, inefficace, inadapté, un nouvel État social moderne, a été développée dès la fin des années 1980 et a d'abord été principalement portée par les courants de pensée libéraux et l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). L'État social actif, aboutissement de cette pensée, revendiqué par une partie des courants sociaux-démocrates européens,

n'a jamais vraiment réussi à rassembler les socialistes français. C'est au prix de corrections dont il nous faut mesurer l'ampleur que le concept d'État investisseur ou préventif a pu être adopté.

### ***La critique de l'État providence classique***

Les critiques contre l'État providence classique commencent dès le milieu des années 1980. Elles prennent une triple direction. D'abord, l'État providence serait trop coûteux : il prélèverait sur les agents économiques des sommes de plus en plus élevées pour l'obtention de résultats de moins en moins convaincants. Ensuite, il alourdirait les coûts du travail et nuirait au développement de l'emploi. Enfin, il annihilerait les capacités créatives des individus<sup>1</sup>. La fin des années 1980 et le début des années 1990 voient l'OCDE développer la notion de politiques actives et d'État actif : dès 1987, l'éditorial des *Perspectives de l'emploi* est intitulé « Tous actifs dans la

1. Voir Marie-Thérèse Join-Lambert, Anne Bolot-Gittler, Christine Daniel, Daniel Lenoir, Dominique Méda, *Politiques sociales*, FNSP/Dalloz, 2007 (chapitre 12 : « Les remises en cause »).

société de demain ». L'édition de 1989 prône « l'ajustement structurel pour une société active ». Dans son étude pour l'emploi de 1994, la même organisation développe le concept d'activation et met en place la grande opposition qui va peu à peu structurer tout le débat : dépenses actives *versus* dépenses passives. Il faut réduire les dépenses passives, qui consistent en quelque sorte à jeter de l'argent par les fenêtres, et développer les dépenses actives qui, au lieu de fixer les personnes dans l'assistance ou dans leur incapacité, leur permettront de s'en échapper, en incitant à leur retour à l'emploi. Les dépenses passives recouvrent notamment les prestations sociales destinées à l'indemnisation du chômage, à l'aide aux mères isolées, aux handicapés et plus généralement à l'aide sociale. Comme le retrace minutieusement *L'État social actif*<sup>2</sup>, outre son combat contre les dépenses passives, cette idéologie se met en place autour de trois autres piliers : la valorisation du travail ; un nouveau rôle pour l'individu ; l'idée d'une nouvelle relation entre droits et devoirs.

2. Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers (dir.), *L'État social actif*, Peter Lang, 2005.

Ainsi que l'écrivent Jean-Michel Bonvin et Éric Moachon, « *durant les Trente Glorieuses, la fonction première de la politique sociale consiste dans la démarchandisation qui vise à donner aux personnes temporairement ou durablement tenues à l'écart du marché du travail les moyens de mener une existence décente. En fournissant des prestations financières, la sécurité sociale assure à la fois l'intégration sociale et la participation économique de ces personnes. L'objectif de retour à l'emploi est explicitement mentionné, mais il est poursuivi au moyen de stratégies macroéconomiques visant à soutenir la demande globale nationale en mobilisant des politiques budgétaires, monétaires et d'investissement*<sup>3</sup>. »

Au contraire, l'OCDE ne va cesser de défendre l'idée qu'il faut donner la priorité à la valorisation du travail (*making work pay*), qui implique la réduction du niveau des prestations sociales afin de préserver l'attractivité

3. Jean-Michel Bonvin et Eric Moachon, « L'activation et son potentiel de subversion de l'État social », in Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers, *op. cit.*, p. 69.

relative des rémunérations perçues sur le marché du travail. « L'activation par le démantèlement des politiques sociales passives vise à contraindre les individus à rejoindre le marché du travail au plus vite. La remise en question des politiques sociales traditionnelles n'est pas accompagnée de l'émergence de nouvelles actions publiques, elle ne vise qu'à placer l'individu dans une situation où le marché lui apparaît comme la seule solution pour mener une vie décente<sup>4</sup> ». C'est ce qu'il est convenu d'appeler la « remarchandisation des politiques sociales ».

Ce « changement de paradigme » s'accompagne d'une nouvelle place de l'individu. Le nouveau rôle dévolu à ce dernier (qui doit se prendre en main, se responsabiliser, être acteur : c'est le début du remède) a, on le sait, été longuement théorisé par Anthony Giddens, également théoricien d'un *positive welfare, positive social state*. L'État providence classique empêche la prise de risque (qui est bénéfique), il anesthésie les individus et les entrave. Il entraîne des effets pervers, et notamment la dépendance

---

4. *Ibid.*, p. 88.

aux allocations : « *High unemployment is linked to generous benefits that run on indefinitely and to poor education standards at the lower end of the labour market – the phenomenon of exclusion.*<sup>5</sup> » Il s'agit de briser les réflexes d'attente passive d'une indemnisation : « La question de la responsabilité se déplace de la société vers l'individu qui est désormais appelé à répondre de ses actes passés et futurs devant les instances de l'État providence. » Même s'il s'en défend, Anthony Giddens remet donc au premier plan l'*homo economicus* calculateur de l'économie classique<sup>6</sup>. Enfin, il n'existe pas de droit sans responsabilité : la contractualisation et l'exigence de réciprocité sont au cœur des nouvelles politiques d'activation qui vont se mettre en place d'abord au Royaume-Uni et au Pays-Bas, puis peu à peu dans toute l'Europe<sup>7</sup>.

---

5. Anthony Giddens, *The Third Way, The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, 1998.

6. Bruno Jobert, « Une troisième voie très britannique : Giddens et l'Etat-providence », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002.

7. Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 2, 2002 ; Amparo Serrano Pascual, Lars Magnusson (eds), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes*, Brussels, Peter Lang, 2007.

### ***L'adoption des principes de l'État social actif par une partie des sociaux-démocrates européens***

L'excellent livre publié par Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers met en évidence l'ampleur des emprunts des sociaux-démocrates européens, emmenés par Tony Blair puis Gerhard Schröder, à cette rhétorique initialement libérale. Il montre notamment comment le concept d'État social actif (ESA) a fait son apparition sur la scène politique belge à la fin des années 1990 puis a été adopté par la coalition présente au pouvoir entre 1999 et 2003 comme fer de lance de ses politiques sociales. C'est Frank Vandenbroucke, le ministre des Affaires sociales et des Pensions de l'époque, qui a officiellement importé le concept de *positive social state*. Dans un important discours en octobre 1999, il explique comment la politique économique et sociale belge doit être réorganisée selon les principes de l'État social actif. Il s'agit de mettre en place « *un État social actif entreprenant qui vise à une société de personnes actives sans renoncer à l'ancienne ambition de l'État social, c'est-à-dire une protection sociale*

*adéquate. L'État traditionnel est, dans un certain sens, passif. Ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit par l'intermédiaire de ses organes qui déploient leur arsenal d'allocations. L'État social actif veut suivre une nouvelle approche. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. À l'évidence, activation est un mot-clé. Il convient autant que possible de supprimer ou de corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui découragent les gens au lieu de les encourager à être actifs, de façon que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à emploi. De plus l'État social actif a un effet proactif. Il n'attend pas qu'un risque social se produise : au contraire, il met l'accent sur la prévention. Il peut le faire précisément parce qu'une série de nouveaux risques sociaux sont bien plus prévisibles. »*

Parallèlement, on assiste à une révision de la notion de responsabilité : « *L'approche classique du social en termes d'assurance contre les risques imprévisibles a entraîné sa*



*catégorisation dans les statistiques et l'étude des probabilités, de sorte que l'opinion au sujet du comportement des individus est passée à l'arrière-plan. La question des fautes personnelles et de l'admissibilité d'attitudes individuelles était d'un intérêt secondaire. Ce dernier aspect l'emporte à présent de plus en plus. »*

Il est précisé qu'il s'agit là d'une réponse social-démocrate.

Ce texte est évidemment passionnant car il mêle des dimensions qui sont clairement issues des remaniements théoriques de la pensée libérale et de l'OCDE (remarchandisation des politiques sociales, activation...) et de nouveaux concepts tels que l'investissement et la prévention. Ces différents éléments vont continuer à être mixés et confondus dans les approches à la Blair et Schröder puis dans les fameuses déclarations issues du conseil de Lisbonne, qui donnera lieu à la stratégie de Lisbonne. Il est clairement indiqué que l'« investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un État social actif » constituent des priorités.

### ***État social actif et État investisseur***

Le texte collectif publié sous la direction de Gøsta Esping-Andersen en 2002 sous le titre *Why we need a New Welfare State*<sup>8</sup> constitue dans cette généalogie un moment extrêmement important. En effet, d'une part, il continue de s'alimenter aux sources que nous avons décrites précédemment, avec les concepts d'activation, de nouveau rôle dévolu à l'individu, d'équilibre entre droits et devoirs. Il est d'ailleurs préfacé par Frank Vandembroucke, le promoteur de l'État social actif. Mais il laisse aussi un large espace à des concepts plus nouveaux et engage un remaniement de ces thèmes relativement profond. Les questions de la prévention et de l'investissement occupent notamment une place centrale. Le fait que l'absence de qualification constitue le risque le plus fort pour des individus évoluant dans un monde globalisé et soumis à d'incessants changements technologiques est largement développé. Cette analyse va mener

---

8. Gøsta Esping-Andersen, *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002.

à l'idée que l'investissement dans le capital humain est préférable à toute autre forme de dépense sociale, qu'il s'agit de la dépense sociale en quelque sorte la plus utile. Cet investissement, et c'est là un point central, doit être consenti ou au moins largement appuyé par la puissance publique.

Le deuxième remaniement majeur, issu sans doute cette fois de l'influence de James Heckman, c'est l'idée que l'investissement précoce dans le capital humain passe par une intervention qui doit se situer dans la prime enfance. Certes, cette idée figurait déjà dans les diverses publications de l'OCDE citées et chez Anthony Giddens, mais elle fait l'objet chez Gøsta Esping-Andersen de développements bien plus nourris et très argumentés. Le troisième remaniement apporté par le sociologue danois dans ce texte, mais aussi dans d'autres, notamment « *Untying the Gordian knot of social inheritance*<sup>9</sup> », est l'idée qu'une stratégie raisonnée de prévention passe par la

---

9. *Id.*, « *Untying the Gordian knot of social inheritance* », *Research in Social Stratification and Mobility*, vol. 21, 2004, pp. 115-138.

lutte contre le développement des inégalités. L'État social moderne, efficace, est celui qui empêche la formation des inégalités, en particulier concernant l'accès aux savoirs et le développement des compétences permettant l'accès à la qualification. Ces trois points constituent une inflexion majeure par rapport à l'héritage de l'État social actif, même si, répétons-le, on trouve dans les textes de l'OCDE, chez Anthony Giddens et chez les promoteurs de l'État social actif les mêmes termes et les mêmes développements : nécessité d'investir dans le capital humain et d'élever les qualifications. Ce qui change est le fait que ce raisonnement est tenu non seulement au nom de l'efficacité, mais aussi de l'égalité, et qu'il revient à la puissance publique de mettre en œuvre de telles politiques. Gøsta Esping-Andersen inscrit ces questions dans un cadre collectif où le premier rôle est donné aux institutions dans un but de prévention et de réduction des inégalités. Il insiste en outre de manière nouvelle sur le caractère précoce des interventions publiques, qui doivent investir dans la qualité du capital humain des très jeunes enfants.

L'ensemble s'inscrit résolument dans un cadre social-démocrate à la théorisation duquel Gøsta Esping-Andersen a largement participé<sup>10</sup>. Il est particulièrement bien placé pour connaître les réquisits d'un tel modèle : universalisme, haut niveau de protection. Il réclame aussi une nouvelle « comptabilité » et la mise en évidence des retours sur investissement permis par cette stratégie d'investissement social. C'est à notre avis cette réorientation massive qui va permettre au concept de s'acclimater pleinement au sein du Parti socialiste français, alors que celui-ci était resté plus que méfiant à l'égard des théoriciens et des adeptes politiques de la « troisième voie », et que l'héritage de Gøsta Esping-Andersen reste tout de même ambigu.

Il existe désormais, semble-t-il, un accord général au sein du Parti socialiste sur les idées suivantes : il importe de prévenir l'occurrence des risques sociaux majeurs, et notamment du risque de non-qualification ; il est juste et efficace de prévenir l'occurrence de risques tels que la

non-qualification, la pauvreté, le chômage, et le meilleur moyen de le faire est d'empêcher qu'ils n'adviennent. Pour ce faire, la société doit consentir un investissement massif dans la qualité du capital humain – non seulement celui de quelques-uns, mais celui de tous les individus –, et cela au plus tôt. Les niveaux d'éducation et de qualification de l'ensemble de la population doivent être élevés. Le bien-fondé de la stratégie nordique (consentir une élévation massive des niveaux d'éducation et de qualification permettant le développement d'emplois bien qualifiés et bien payés<sup>11</sup>) semble donc désormais établi et accepté.

## QUELS CHAMPS D'APPLICATION ?

Quels sont les points d'application d'une telle stratégie d'investissement dans la qualité du capital humain ou dans la qualité des capacités humaines ? Le premier et

---

11. Jérôme Gautié, « Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle », *Les Cahiers français*, 2006, pp. 25-30 ; Alain Lefèbvre et Dominique Méda, *Faut-il brûler le modèle social français ?*, Le Seuil, 2006.

sans doute le plus original est sans conteste la politique de la petite enfance.

### ***Un service public de la petite enfance***

Ce dont nous pouvons savoir gré à Gøsta Esping-Andersen, c'est d'avoir enfin donné ses lettres de noblesse à un sujet qui, malgré un nombre considérable de recherches, ne parvenait pas en France à passer la barrière médiatique. Rappelons le raisonnement du sociologue<sup>12</sup>. Si nous voulons que nos sociétés soient le plus efficaces possible (restent dans la compétition mondiale, conservent des emplois, maintiennent un haut niveau de protection sociale...), alors nous devons disposer en quantité suffisante de cette ressource stratégique dans la compétition mondiale qu'est devenu le niveau de

12. Raisonnement développé dans de nombreuses publications : Gøsta Esping-Andersen, *Why we Need a New Welfare State*, op. cit. ; « Untying the gordian knot... », art. cit. ; *Putting the Horse in Front of the Cart: Towards a Social Model for Mid-Century Europe*, Paper prepared for the Dutch Scientific Council for Government Policy Annual Lecture, December 8, 2005, Universitat Pompeu Fabra, November 2005 ; *Families, Government and the Distribution of Skills*, Universitat Pompeu Fabra ; et, plus récemment, *Trois Leçons sur l'État providence*, avec Bruno Palier, Le Seuil, « La République des idées », 2008.

formation des individus. Pour atteindre cet objectif, nous devons nécessairement adopter une politique massive de lutte contre les inégalités et de redistribution. Non pas une simple politique de correction des inégalités, un adjuvant, un accompagnement, quelque chose pour se donner bonne conscience : non, la clé de la réussite, c'est de permettre au plus grand nombre de personnes possible d'atteindre le niveau minimal d'éducation nécessaire pour accéder à un métier, pouvoir en changer et évoluer dans une société où l'adaptation aux mutations est devenue une nécessité vitale. Pour cela, il est impératif de lever les barrières qui empêchent certains d'accéder à un métier, ou encore d'éviter que certains y accèdent extrêmement facilement pendant que d'autres s'en voient privés. Or, les niveaux d'exigence en matière de formation sont devenus de plus en plus élevés et les inégalités à l'intérieur des générations ont augmenté, ainsi que la transmission de ces inégalités vers les enfants. Le risque s'avère donc grand de voir de plus en plus de personnes empêchées d'accéder à ce niveau minimal. C'est pourquoi il est urgent que l'État intervienne.

S'agissant de la lutte contre les inégalités, on s'attendrait à ce que Gøsta Esping-Andersen s'interroge par exemple sur le système éducatif, l'école, les territoires, toutes les institutions que les sociologues, dès les années 1970 en France, ont accusées de masquer les effets de transmission des inégalités – on sait aujourd'hui qu'elles sont tout autant des machines à produire qu'à corriger les inégalités. Or, ce qu'il nous dit est plus radical : d'abord, intervenir à l'école est trop tard, tout est déjà joué. Et les sommes nécessaires pour corriger ces inégalités cumulatives seraient trop élevées. La seule manière, la plus efficace, est d'intervenir bien en amont, au sein même de la famille, là où se construisent les mécanismes de transmission des inégalités, là où celles-ci prennent leur source. Son inspiration vient sans aucun doute – car il le cite fréquemment – de l'économiste James Heckman, pour lequel l'apprentissage commence dès la petite enfance, bien avant le début de l'éducation formelle, et se poursuit toute la vie. L'apprentissage précoce engendre des apprentissages ultérieurs et la réussite précoce entraîne d'autres réussites, tout comme les échecs précoces

causent des échecs plus tard... La thèse de James Heckman est que nous ne pouvons attendre que les jeunes atteignent l'âge adulte ou l'âge scolaire pour investir dans leur développement : l'intervention serait trop tardive.

*« Les discussions sur les politiques actuelles en matière d'éducation et de formation ont tendance à ne pas tenir compte des priorités ou manquent de reconnaître la nécessité d'en établir. Malheureusement, à une époque où les budgets gouvernementaux sont restreints, on peut difficilement envisager des programmes d'investissement actif pour tous. La vraie question est comment faire un sage usage des fonds disponibles. Les meilleures preuves soutiennent la prescription politique suivante : investir chez les très jeunes et améliorer les habiletés d'apprentissage et de socialisation de base<sup>13</sup>. »*

Chez Gøsta Esping-Andersen, cette prescription ne s'accompagne pas de l'idée que seules les politiques de prise

---

13. James J. Heckman, « Investir chez les très jeunes enfants », in Richard E. Tremblay, Ray DeV. Peters, Michel Boivin, Ronald G. Barr (dir.), *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants* [sur Internet], Montréal, Québec, Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants, 2004, 1-2. Disponible sur le site [www.enfant-encyclopedie.com/documents/HeckmanFRxp.pdf](http://www.enfant-encyclopedie.com/documents/HeckmanFRxp.pdf)

en charge précoce des jeunes enfants sont utiles et qu'il ne faut donc rien faire d'autre, mais plutôt de l'idée qu'il faut généraliser les politiques qui ont fait la preuve de leur efficacité dans les pays nordiques. La meilleure manière d'égaliser les sollicitations auxquelles les enfants sont exposés dès leur plus jeune âge, pour permettre à chacun de développer tous les types de compétences nécessaires, est de mettre en place un service public de la petite enfance tel qu'il existe dans les pays nordiques. C'est bien celui-ci (sa généralisation, sa facilité d'accès, sa grande qualité due à un excellent ratio de personnel encadrant par enfant) qui explique en grande partie, selon Gøsta Esping-Andersen, pourquoi les pays scandinaves sont les seuls où la transmission intergénérationnelle des inégalités n'a pas augmenté.

Rappelons qu'en France l'accès à un mode de garde de qualité n'est en aucune manière garanti à la majorité des enfants de moins de trois ans. Au contraire, les deux tiers de ces enfants continuent d'être gardés de manière principale par leurs parents, et ce ne sont pas les enfants des classes sociales les moins favorisées qui accèdent aux

modes de garde collectifs<sup>14</sup>. La scolarisation précoce est en recul (moins d'un quart des enfants de moins de deux ans sont scolarisés aujourd'hui) et même régulièrement mise en cause, voire menacée. La France a donc un très grand effort à fournir pour mettre en place une politique qui permettrait à la fois une égalisation des sollicitations et des ressources dont peuvent bénéficier les jeunes enfants, et une égalisation des chances des hommes et des femmes issus des différentes catégories sociales, et parents de jeunes enfants, d'accéder à l'emploi. On sait en effet qu'à l'heure actuelle les femmes des catégories sociales les moins favorisées ont un nombre de chances bien plus faible que les hommes avec enfants ou les femmes des catégories sociales plus favorisées d'accéder à l'emploi en ayant de jeunes enfants.

Nous savons aussi ce qu'il faut faire pour mettre en place une telle politique : réformer en profondeur la politique familiale française en la réorientant des prestations en

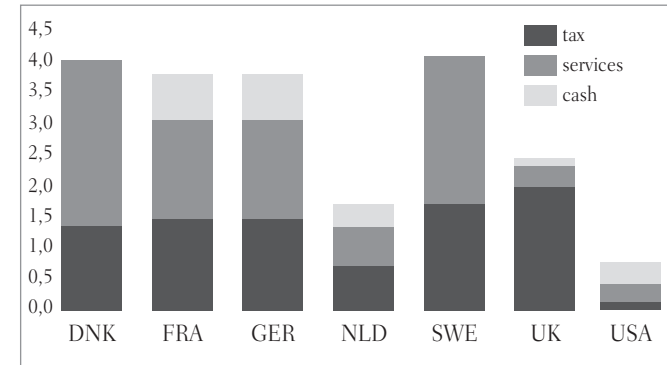
14. Marie Ruault et Audrey Daniel, « Les modes d'accueil des enfants de moins de six ans », *Études et Résultats*, DRESS, n° 235, 2003 ; Sophie Bressé, « La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle selon le niveau de vie des familles », *Études et Résultats*, DRESS, n° 465, février 2006.

espèces vers le financement des structures et des services, comme le font les pays nordiques, en supprimant tous les dispositifs désincitatifs à l'activité et en recentrant cette dernière sur une fonction de conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Avec Hélène Périvier<sup>15</sup>, nous avons ainsi proposé un plan qui permettrait à l'ensemble des enfants de moins de trois ans d'avoir accès à un mode de garde de qualité. Un certain nombre d'enfants, de deux ans et demi à trois ans, pourraient rejoindre l'école maternelle, une école maternelle améliorée du point de vue de l'encadrement ; en outre, un congé « petite enfance » entièrement partagé entre les pères et les mères (21 semaines chacun sans possibilité de transfert de l'un à l'autre) autoriserait les deux parents à se relayer pour passer au maximum 42 semaines avec leurs enfants. Des places supplémentaires devraient donc être prévues pour l'ensemble des besoins non satisfaits ou virtuellement non satisfaits, comme dans les pays nordiques. Il faudrait donc trouver 475 000 places supplémentaires.

15. Dominique Méda et Hélène Périvier, *Le Deuxième âge de l'émancipation*, Le Seuil, 2007.

À normes inchangées, le coût d'un tel plan, nécessitant un étalement sur plusieurs années, s'élèverait à 5 milliards d'euros nets en fonctionnement par an et à 5 milliards d'investissement destinés à la construction des nouvelles structures. Le coût de fonctionnement supplémentaire représenterait 0,32 % du PIB et ferait passer les dépenses d'accueil des jeunes enfants de moins de six ans de 1,32 % à 1,65 % du PIB. Le Danemark consacre à la même fonction 2,7 % de son PIB.

### Dépenses publiques en prestations familiales



La question qui se pose est de savoir jusqu'où nous devons aller en termes à la fois de prévention des inégalités et de refonte de notre politique familiale. Concernant la prévention des inégalités, jusqu'où pouvons-nous accepter de substituer les interventions égalisatrices de l'État aux actions des familles ? Autrement dit, jusqu'où décidons-nous de remettre en cause la liberté d'intervention de ces dernières ? Concernant les instruments de redistribution et la refonte de la politique familiale, n'est-il pas grand temps de remettre en cause le quotient conjugal et le quotient familial et de passer à l'imposition séparée ? On rappelle les montants respectifs de ces dépenses fiscales : 24 milliards pour le quotient conjugal ; 13 milliards pour le quotient familial. Rappelons aussi que l'essentiel des transferts du risque « famille » – 36,7 des 38,2 milliards d'euros en 2003 – se composait de prestations sociales proprement dites, c'est-à-dire de transferts monétaires librement utilisables par leurs bénéficiaires. Les prestations de services sociaux, quant à elles, s'élèvent à 1,5 milliard d'euros. Du point de vue des montants consacrés à la politique familiale, la France

paraît dans une position moyenne en Europe. Avec 2,7 % de son produit intérieur brut consacré aux dépenses sociales en faveur des familles en 2001, elle se plaçait au septième rang de l'Union européenne à quinze, derrière les trois pays d'Europe du Nord (Danemark 3,8 % ; Finlande 3 % ; Suède 2,9 %), traditionnellement engagés dans les politiques familiales les plus dynamiques ; le Luxembourg 3,4 % ; l'Allemagne 3 % et l'Autriche 2,9 %. Alors qu'en 2001 les prestations en espèces représentaient 73 % des transferts en faveur des familles en moyenne dans l'Union européenne à quinze, cette proportion était plus élevée en France (78 %), mais nettement plus faible dans les trois pays nordiques. Elle est en effet de 40 % environ au Danemark, et comprise entre 50 % et 60 % en Finlande et en Suède. La France apparaît ainsi comme l'un des États de l'Union européenne à quinze où les prestations familiales en espèces sont le plus développées (2,1 % du PIB, contre 1,5 % en moyenne)<sup>16</sup>.

16. Julien Bechtel et Laurent Caussat, « Les transferts sociaux en faveur des familles, une évaluation macro-économique », *Études et Résultats*, DRESS, n° 376, février 2005.



Que dire donc des progrès nationaux en matière de politique de la petite enfance ? Certes, les Français continuent à afficher le plus haut taux de fécondité d'Europe. Mais cette situation ne s'est pas accompagnée d'un changement en matière de politique familiale. La promesse de campagne du candidat Sarkozy (garantir un droit opposable en matière de garde d'enfants) n'a pas connu le début d'une mise en œuvre. Le rapport rédigé par Michèle Tabarot, parlementaire UMP, ne revient pas sur cette question et propose de développer des jardins d'éveil selon un calendrier et un plan qui ne permettront pas, loin de là, de résoudre l'ensemble des problèmes d'accueil<sup>17</sup>.

### ***Une politique ambitieuse de qualification pour tous***

Il ne suffit pas d'investir dans un dispositif de modes d'accueil de qualité et dans un système éducatif performant.

---

17. Michèle Tabarot, *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*, juillet 2008 ; Dominique Méda, Jeanne Fagnani, Nathalie Morel, *Rapport Tabarot : quel coût pour l'accueil de la petite enfance ?*, note de la fondation Terra-Nova, septembre 2008.

Il nous faut également permettre aux actifs disposant d'un faible niveau de qualification de pouvoir se reconverter : il serait injuste et inefficace qu'ils supportent le coût de l'obsolescence de leurs qualifications et du changement rapide des technologies. Il nous faut donc mettre en œuvre l'ingénierie forcément complexe qui permettra que les personnes d'ores et déjà confrontées à cette obsolescence puissent opérer leur reconversion. Elle devra également permettre aux individus de maintenir et de développer leurs compétences tout au long de la vie active, de manière à pouvoir rendre effectif un droit à l'emploi. En cette matière comme en d'autres, il faudra concilier l'individualisation de cette mesure (par le biais de comptes individuels) et l'existence de services publics développés permettant de dispenser les prestations nécessaires. Mais il est aussi absolument nécessaire, et cela est devenu un truisme depuis quelques années, d'investir en parallèle dans la recherche et l'enseignement supérieur, précisément pour permettre de développer ces nouveaux biens et services qui tireront la nouvelle croissance durable de demain et donneront à la main-d'œuvre qualifiée des emplois appropriés.

Si la qualité du capital humain est la première ressource d'une société plongée dans la compétition internationale et obligée de se distinguer par des produits à haute valeur ajoutée, s'il est de plus en plus indispensable que le plus grand nombre d'individus puissent accéder à l'ouverture permise par l'acquisition des savoirs élémentaires, alors permettre à tous les jeunes d'accéder à une qualification constitue une exigence minimale. C'est cette exigence que la France ne respecte pas aujourd'hui. Sur les 721 000 jeunes sortis de formation initiale en 2004, 118 000 jeunes (16,4 %) de plus de 16 ans n'avaient aucun autre diplôme que le brevet. 77 % d'entre eux n'avaient que le niveau fin de troisième (60 000) ou première année de CAP ou de BEP (30 000). Ils ne possédaient donc aucune qualification directement utilisable sur le marché du travail. Environ la moitié des autres avaient poursuivi leur cursus scolaire jusqu'à la fin de la seconde ou de la première (générale ou technologique), pour ensuite abandonner ou échouer. Les comparaisons conduites au niveau européen montrent que la situation française est assez médiocre, avec une

proportion relativement forte de personnes faiblement qualifiées dans la population totale. Ce constat vaut pour les classes d'âge plus âgées, mais aussi pour la tranche des 25-29 ans récemment sortis du système éducatif. La France se situe notamment assez loin des résultats obtenus par les pays du nord de l'Europe ou de l'Allemagne<sup>18</sup>. Comme le souligne le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)<sup>19</sup>, ce constat est inquiétant au regard de la stratégie de Lisbonne qui vise à développer l'économie de la connaissance et a fixé un objectif de 10 % maximum de sorties précoces d'éducation d'ici à 2010.

18. Les résultats pour le Royaume-Uni sont considérés comme sous-estimés du fait des différences de système scolaire.

19. CERC, *La France en transition*, 2006, et plus récemment CERC, *L'insertion des jeunes, un devoir national*, 2008.

### Proportion des faibles niveaux de formation (CITE 0-2) selon l'âge

en %

Année 2005	25-29 ans	30-49 ans	50-54 ans	55-59 ans
UE (25 pays)	17,3	25,3	34,1	40,1
UE (15 pays)	19,9	27,8	37,3	43,3
Belgique	19,3	28,8	42,8	48,9
Danemark	11,1	15,4	18,5	19,4
Allemagne	11,8	15,1	17,3	20,6
Grèce	21,1	32,6	50,7	62,8
Espagne	49,7	46,3	63,0	71,9
<b>France</b>	<b>17,6</b>	<b>29,2</b>	<b>42,2</b>	<b>47,0</b>
Irlande	21,8	29,6	48,7	57,2
Italie	27,8	44,4	56,8	65,4
Luxembourg	16,7	26,0	33,3	38,5
Pays-Bas	16,8	23,8	33,3	38,7
Autriche	8,3	16,3	24,9	27,9
Portugal	61,2	72,2	83,9	85,6
Finlande	8,6	13,8	25,5	36,4
Suède	8,4	11,4	19,9	25,1
Royaume-Uni	6,8	11,7	19,3	24,3

Source : Eurostat, enquêtes Force de travail.

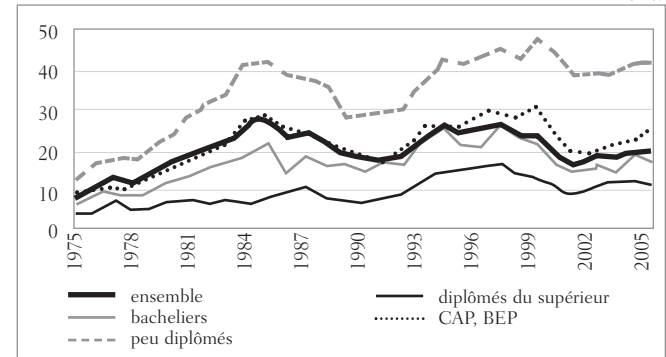
Les jeunes sans qualification se trouvent en situation très difficile sur le marché du travail : ils sont plus souvent au chômage, et plus longtemps ; ils éprouvent davantage de difficultés à accéder à un emploi durable et à temps complet. Trois ans après la sortie du système éducatif, 42 % des jeunes sans diplôme sont au chômage, contre 11 % de

ceux qui ont un diplôme de l'enseignement supérieur et 21 % de ceux qui ont un CAP ou un BEP.

Le taux de chômage des non-diplômés est en outre de plus en plus incompressible. Même lors de la forte croissance des années 2000, le taux de chômage des jeunes de cette catégorie a connu peu de reflux. Ils sont les derniers à bénéficier des évolutions positives de la conjoncture économique et les premiers à en subir les évolutions négatives.

### Taux de chômage trois ans après la sortie du système éducatif

en %



Source : enquête Emploi-INSEE.

Depuis trente ans, l'écart du taux de chômage au bout de trois ans de vie active a toujours été très fort entre les jeunes les plus formés et ceux les moins qualifiés. Il est de trente points entre les diplômés de troisième cycle et les jeunes ayant quitté l'école après la troisième ou après une première année de CAP pour la « génération 2001 » (interrogée par le Centre de recherches et d'études sur les qualifications<sup>20</sup>), avec une dégradation générale de la situation des jeunes et en particulier des non-qualifiés, qui ont pâti plus que les autres de la conjoncture. Ces écarts sont à peu près du même ordre pour ce qui concerne la probabilité d'avoir connu plus d'un an de chômage au cours des trois premières années de vie active. Outre le risque de chômage, la trajectoire d'insertion varie elle aussi fortement selon le niveau de formation : 79 % des diplômés de troisième cycle de la « génération 2001 » ont connu une trajectoire que l'on peut qualifier d'« accès rapide et durable » à l'emploi<sup>21</sup>, contre seulement 31 % des jeunes non qualifiés. Enfin, au bout de trois années passées sur le marché du travail, ces derniers restent plus nombreux que les

20. Enquête disponible sur [www.cereq.fr/enquetegeneration2001.htm](http://www.cereq.fr/enquetegeneration2001.htm)

21. Obtention d'un CDI dans les mois suivant la sortie du système éducatif.

autres jeunes à travailler à temps partiel (21 % des sortants de troisième contre 7 % des bacs professionnels), et 52 % seulement sont en CDI (contre 73 % des bacs professionnels). Tous les indicateurs montrent bien que leur situation est en moyenne deux fois plus difficile que celle des autres catégories de jeunes : 14 % sont en contrat aidé, 40 % sont au chômage, 11 % travaillent en intérim et 22 % à temps partiel. Les jeunes non qualifiés ou faiblement qualifiés sont fréquemment évincés par les plus qualifiés : « Pour les jeunes sortis du système éducatif en 1998<sup>22</sup>, quatre sur dix ont occupé, ne serait-ce que quelques mois, un emploi non qualifié au cours des trois ans qui ont suivi leur formation. Les créations d'emplois non qualifiés, intervenues en nombre entre 1998 et 2001, ont donc été pourvues, en partie, par des jeunes diplômés, tandis que les jeunes non diplômés n'étaient sollicités qu'en dernier ressort. » Si la France a un taux de jeunes non qualifiés plus élevés que les pays nordiques, sa population active présente également un niveau de qualification moins élevé.

22. Enquête Céreq Génération 1998, disponible sur [www.cereq.fr/cereq/G98ind/premierepage.htm](http://www.cereq.fr/cereq/G98ind/premierepage.htm)

**Population ayant atteint  
le niveau secondaire supérieur, 25-64 ans** en %

Suède	84,6
Allemagne	84,6
Finlande	80,5
Danemark	75,5
Royaume-Uni	73,3
UE27	70,8
France	68,7

Source : Eurostat.

Le développement des comparaisons internationales, qui met en évidence la position particulière des pays nordiques pour ce qui concerne le niveau de qualification des jeunes et plus généralement de sa population active, a récemment permis de mieux comprendre les ressorts de la réussite nordique – notamment finlandaise. Il semble que, là encore, la qualité de l'encadrement offert dans l'enseignement primaire, l'effectif réduit des classes (une quinzaine d'élèves), la précocité des interventions lorsque des difficultés se font jour, l'individualisation de la prise en charge, la modularisation des enseignements, qui permettent d'éviter les redoublements et les processus d'exclusion,

constituent les principales explications des bons résultats de la Finlande à des exercices tels que ceux présentés dans les palmarès PISA<sup>23</sup>. La détection et la prise en charge précoce des élèves en difficulté s'accompagnent de la dévolution de moyens financiers plus importants pour l'école primaire en Finlande qu'en France. Le premier degré apparaît bien comme un moment absolument stratégique, qui doit constituer, comme l'ensemble de la petite enfance, un moment d'intense intervention pour la puissance publique. La formation continue, qu'elle s'adresse aux demandeurs d'emploi ou aux salariés en activité, représente un des autres grands champs d'application d'un État « investisseur ». La formation continue, absolument essentielle pour permettre aux travailleurs de maintenir en permanence leurs compétences et prévenir l'obsolescence de celles-ci, constitue plus que jamais un investissement nécessaire. Dans les pays nordiques, c'est un processus banal, intégré dans la vie professionnelle, à la différence du cas français, comme le montre le tableau suivant.

23. Paul Robert, *La Finlande : un modèle éducatif pour la France ?*, Éditions ESF, « Pédagogies », 2008.

### Pourcentage des 25-64 ans ayant participé à une formation dans les quatre dernières semaines en 2006

Royaume-Uni	2,9
France	7,6
Allemagne	7,5
UE 27	9,6
Suède	26,6
Danemark	29,2
Finlande	32

Source : Eurostat.

Au Danemark, la formation professionnelle est extrêmement développée, c'est une responsabilité publique. Les partenaires sociaux sont impliqués dans l'identification des besoins et dans le choix du contenu des formations. La formation tout au long de la vie est un principe, toute personne devant pouvoir en bénéficier à tout moment de sa carrière. Les formations relevant du ministère du Travail et du ministère de l'Éducation s'adressent aussi bien aux chômeurs qu'aux actifs. Ceux-ci sont sanctionnées par des titres ou des diplômes formellement reconnus par les partenaires sociaux, et considérés comme nationaux.

Les dépenses dédiées à la formation des chômeurs sont plus importantes dans ce pays que dans n'importe quel autre. De la même manière, les crédits consacrés au marché du travail sont plus élevés comme, à l'intérieur de celles-ci, les dépenses dites « actives » destinées à aider les chômeurs à se former ou à retrouver une activité professionnelle.

### Les dépenses totales pour le marché du travail, les dépenses actives et les dépenses de formation en pourcentage du PIB (2005)

	Dépenses totales	Dépenses actives	Dépenses de formation
Danemark	4,10	1,43	0,57
Allemagne	3,32	0,62	0,25
Finlande	2,75	0,71	0,37
France	2,62	0,56	0,24
Suède	2,48	1,10	0,33
Royaume-Uni	0,67	0,12	0,09

Source : Eurostat.

La politique menée ces dernières années, qu'il s'agisse des menaces planant sur les réseaux spécialisés d'aide aux élèves en difficulté, des obstacles pour réformer la politique de formation professionnelle en France et surtout banaliser le recours à cette dernière, ou de l'absence de dispositif permettant de sécuriser les transitions entre l'école et la vie active, ne témoigne pas d'avancées fulgurantes. Sans être exagérément critique, et pour tirer un rapide bilan de la mise en place de la « flexicurité » en France, on peut affirmer sans crainte de beaucoup se tromper que les avancées en matière de flexibilité se révèlent beaucoup plus solides (la rupture conventionnelle et le contrat de mission, notamment) que celles qui concernent la sécurité, puisque l'accord sur l'assurance chômage, par exemple, a été signé par une seule organisation syndicale<sup>24</sup>.

### ***La qualité du travail, clé de l'emploi « soutenable »***

Le problème français n'est pas tant le nombre insuffisant d'heures de travail des salariés à temps complet, que le

24. Voir les articles de François Gaudu, Jean-Claude Barbier, Carole Tuchzsirer et Bernard Gazier dans *La Modernisation du marché du travail, Regards sur l'actualité*, La Documentation française, 2008.

nombre de personnes privées d'emploi (chômeurs, allocataires de minima sociaux non accompagnés) ou travaillant à temps partiel subi (1,3 million) ainsi que le faible taux d'emploi des seniors, des jeunes peu qualifiés et des femmes, tout particulièrement lorsqu'elles ont des enfants en bas âge (vingt points de moins que les taux masculins dans cette catégorie). On connaît les facteurs qui permettraient l'augmentation du taux d'emploi de ces différentes catégories. Ils ont principalement à voir avec la qualité du travail et, pour les femmes, avec les places respectives occupées par les tâches de *care*<sup>25</sup> et les tâches professionnelles. En ce qui les concerne, l'OCDE indique que leur taux d'emploi pourrait rattraper celui des hommes à condition notamment que les sommes investies dans les modes d'accueil soient équivalentes à celles qui y sont consacrées au Danemark<sup>26</sup>. Et l'on sait que l'augmentation de leur taux d'emploi dépend d'une réforme de la politique publique vers une

25. C'est-à-dire l'ensemble des tâches visant à apporter des soins et de l'attention aux proches ou aux moins proches et ayant pour objectif non pas la production (le fait de mener au dehors, d'exhausser et par là même de transformer) mais la conservation, la protection, l'éducation, le développement.

26. *Accroître les chances de chacun. Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, OCDE, 2005.

aide accrue à la conciliation vie professionnelle/vie familiale, et certainement aussi de la substitution d'un modèle « à deux pourvoyeurs de revenus, deux pourvoyeurs de *care* » au système actuel<sup>27</sup>. Pour ce qui concerne les seniors, les recherches ont également mis en évidence que, pour permettre aux salariés seniors de rester sur le marché du travail jusqu'à l'âge de la retraite, il était essentiel d'intervenir tout au long de la carrière et de faire en sorte que le travail devienne un « travail soutenable<sup>28</sup> ». Cela implique de grands changements dans notre conception du travail. L'analyse des données européennes montre que les Français sont en Europe parmi ceux qui accordent le plus d'importance au travail<sup>29</sup>. Cette spécificité française s'explique à la fois par un taux de chômage élevé et par de très fortes attentes « expressives » à l'égard de l'activité professionnelle. Plus que les autres Européens, les

27. Dominique Méda, « Pourquoi et comment mettre en œuvre un modèle à deux apporteurs de revenus/deux pourvoyeurs de soins ? », *Revue française de socio-économie*, n° 2, septembre 2008.

28. Juhani Ilmarinen, *Towards a Longer Worklife*, Finnish Institute of Occupational Health, 2005 ; Michel Gollac, Sandrine Guyot, Serge Volkoff, *À propos du travail soutenable*, rapport de recherche CEE, n° 48, juin 2008.

29. Lucie Davoine, Dominique Méda, « Place et sens du travail en Europe : une singularité française ? », document de travail du CEE, n° 96-1, février 2008.

Français considèrent en effet qu'il faut avoir un travail pour développer ses capacités et voient en lui un moyen de nouer des liens privilégiés au sein d'un groupe. Ils sont les plus nombreux à dire qu'avoir un travail intéressant est très important. Mais ils sont aussi les premiers en Europe à considérer que ce serait une bonne chose qu'il ait moins d'importance. Ce paradoxe s'explique tout autant par les mauvaises conditions de travail et d'emploi françaises (importante proportion d'actifs soumis au stress, fort mécontentement vis-à-vis du salaire, faiblesse des chances de promotion), qui se traduisent par une faible satisfaction dans le cadre professionnel, que par le souci de consacrer plus de temps aux activités familiales. Les Français sont en effet de loin les plus nombreux à exprimer ce souhait et à considérer que leur emploi les empêche d'accorder suffisamment de temps à leur famille et à leur couple. Dès lors, il est clair que le désir de voir l'activité professionnelle prendre moins de place n'est en aucun cas le signe d'une soif de loisirs ou d'une inappétence pour le travail. C'est bien plutôt la marque d'un dysfonctionnement de la sphère de l'emploi assez



spécifique à la France. C'est aussi l'expression d'un désir positif de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale dans un contexte de montée ininterrompue de l'activité féminine et d'insuffisance des politiques publiques et d'entreprise permettant aux individus de s'engager également dans les différentes sphères de vie auxquelles ils attachent de l'importance et qui constituent pour eux autant de modalités diverses de leur réalisation. Améliorer les conditions de travail et la qualité de l'emploi, rendre l'activité professionnelle « soutenable » constituent donc la clé de voûte d'un programme d'augmentation des taux d'emploi pour toutes les catégories de la population.

## QUESTIONS OUVERTES

Passer d'un État social qui corrige les inégalités après coup à un État social capable d'investir dans la prévention de celles-ci doit permettre de concilier nos aspirations en matière de justice sociale et d'efficacité. Une telle stratégie doit aussi permettre à la gauche de renouer avec sa voca-

tion originelle de lutte contre les inégalités. Elle contredirait ainsi l'idée que l'égalitarisme consubstantiel à une certaine pensée de gauche ne serait plus de mise et qu'il faudrait désormais préférer à une égalité des conditions une politique d'égalité des chances ou d'égalité des opportunités. Mais la mise en œuvre d'une telle stratégie suppose de répondre à de nombreuses questions.

### ***Le nouvel État social, préventif ou anticipateur, doit-il se substituer à l'État providence réparateur ?***

On se souvient que Frank Vandebroucke lui-même répond par la négative à cette question. L'OCDE suggérerait quant à elle de réduire au minimum les dépenses passives et de leur préférer les dépenses actives. Cette question de la complémentarité ou de la substitution est essentielle. On conçoit facilement que remplacer purement et simplement la réparation par la prévention serait voué à l'échec et constituerait la fin de l'État providence. Le défi auquel nous sommes confrontés est bien plutôt de compléter la réparation à laquelle notre État social

procède à des fins curatives, et de mettre en place de nouvelles sécurités adaptées aux nouveaux risques. Mais la prévention ne peut pas permettre d'éviter l'occurrence de tout risque. On doit par exemple mettre en œuvre tout à la fois un programme visant à tarir les sorties du système scolaire sans qualification, mais aussi un programme visant à aider ceux qui continueront malheureusement encore à quitter le monde éducatif sans qualification. On doit certes anticiper les restructurations et développer massivement la formation tout au long de la vie, mais aussi continuer à procurer aux chômeurs des revenus de remplacement leur permettant de vivre dignement et de rechercher sereinement un emploi. Il faut à la fois consacrer des moyens à l'accompagnement au retour à l'emploi et aux politiques actives, et verser des indemnités et des minima sociaux permettant de vivre... Les pays qui correspondent aujourd'hui le plus au concept d'État préventif (les pays nordiques) sont d'ailleurs ceux qui consacrent les dépenses les plus conséquentes aux interventions préventives et dans le même temps aux interventions réparatrices, comme le

montrent les sommes versées par le Danemark au profit des services de garde d'enfants, des dépenses actives et passives du marché du travail, de l'éducation et de la formation.

Mais un tel scénario, où les dépenses de prévention et d'investissement doivent s'ajouter aux dépenses de réparation, n'est évidemment pas sans conséquences économiques. Il suppose à un moment donné une augmentation des dépenses totales, même si un retour sur investissement est évidemment attendu des sommes consacrées à la prévention... Comment financer une telle augmentation ? Quelle chronologie adopter ? Par ailleurs, quel gouvernement acceptera de s'engager dans de telles dépenses pour un résultat qui risque de mettre des années à être visible (c'est le cas d'une politique massive de qualification) ?

Enfin, comment organiser l'arbitrage entre des dépenses visant à court terme à rendre la situation présente acceptable (par exemple des allègements de cotisations sociales semblant au moins dans un premier moment permettre de maintenir en emploi de nombreuses personnes peu qualifiées) et des dépenses d'investissement dont on peut

penser qu'elles seraient à moyen terme plus profitables (par exemple élaborer des programmes de formation sur mesure, de requalification de personnes peu qualifiées, de soutien à des emplois aidés dans le secteur marchand ou non marchand dispensant en même temps de la formation) ? Plus généralement, comment organiser l'arbitrage entre les dépenses que l'on peut assimiler à du fonctionnement parce qu'elles ne transforment pas les capacités ou l'employabilité des personnes (allègement de cotisations sociales, soutien aux revenus des personnes occupant des formes d'emploi non convenables) et les dépenses d'investissement qui améliorent les chances des personnes de retrouver un meilleur emploi et de le garder plus longtemps ? Dispose-t-on des systèmes comptables qui permettent de calculer et d'actualiser les retours sur investissement ? Plus généralement encore, existe-t-il un système de guidage grâce auquel on pourrait opérer les transferts nécessaires des pures dépenses de soutien à des emplois peu décents vers des dépenses visant à soutenir le développement des capacités des personnes et de bons emplois ? Peut-on mettre d'un côté

les dépenses de pure réparation ou de soutien à des emplois peu décents (une partie des allègements de cotisations sociales, les dispositifs de soutien aux emplois de faible durée comme le Revenu de solidarité active) et, de l'autre, l'ensemble des moyens d'investissement nécessaires pour mettre en œuvre une politique de formation et de soutien à des emplois de qualité ? S'il nous semble évident que l'argent actuellement dédié au soutien de mauvais emplois ou de mauvaises conditions d'emploi serait mieux utilisé pour une politique de formation, d'accompagnement ou de requalification, comment le mettre en évidence, comment passer d'un système à l'autre, avec quelles transitions, quels glissements, quels transferts ? On sait par ailleurs qu'une politique de formation, de requalification, d'accompagnement sur mesure est coûteuse. Pour les programmes de requalification des seniors, par exemple, on dispose des évaluations des opérations menées dans le cadre du Fonds social européen<sup>30</sup> ; s'agissant des programmes d'accompagnement et de requalification

---

30. Voir « Les journées du Havre », colloque sous présidence européenne, septembre 2008.

des publics très éloignés de l'emploi, on connaît les coûts élevés des programmes mis en œuvre en Suède, qui consistent à faire du sur-mesure<sup>31</sup>. Quels sont les arguments financiers susceptibles de faire préférer une politique d'investissement de long terme dans la qualité de l'emploi plutôt que dans l'inaction ou le soutien de très court terme ?

### ***Peut-on inciter sans accompagner ?***

La question est d'autant plus importante que, comme il apparaît clairement, on ne peut pas développer des programmes d'investissement social (requalification, formation, accompagnement) sans continuer à proposer des actions de soutien du revenu. Autrement dit, impossible de faire des économies sur les dépenses passives en augmentant les dépenses actives (comme continue de le suggérer la Commission européenne<sup>32</sup>), impossible de

31. Nathalie Georges, Nicolas Grivel, Dominique Méda, *Les Prestations et Services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales, Suède, Royaume-Uni, Pays-Bas*, document de travail du CEE, n° 41, Centre d'études de l'emploi (et les rapports pays n° 38, 39 et 40), 2007.

32. João Medeiros, *Effective European Active Labour Market Policies*, speaking note « Employment in Europe 2006 », November 2006.

développer les dépenses d'investissement sans continuer à indemniser, soutenir le revenu, donner des allocations, impossible d'inciter sans accompagner.

La chose est on ne peut plus claire avec le RSA. En effet, on aura beau inciter à prendre un travail, menacer de sanction, faire s'appliquer les dispositions relatives à l'offre raisonnable d'emploi, pousser à la reprise d'une activité professionnelle, tout cela ne peut aboutir que si des emplois existent, et surtout si les principales difficultés qui empêchent les RMistes de retravailler sont prises en charge : problèmes de santé, inexistence de modes de garde pour les enfants, absence d'accompagnement effectif et approprié vers l'emploi puis dans l'emploi<sup>33</sup>.

Mais cela entraîne une autre question : obliger les demandeurs d'emploi à prendre n'importe quel emploi ne représente-t-il pas un risque majeur ? N'y a-t-il pas une immense contradiction à pousser les demandeurs d'emploi et les allocataires de minima sociaux à prendre

33. Voir le dossier de *Recherches et Prévisions*, n° 91, 2008, et notamment l'article de Céline Marc, « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux ».

n'importe quel travail, y compris le plus bref, le moins qualifié et le plus mal payé alors même que notre société a besoin de niveaux de qualification de plus en plus élevés ? Autrement dit encore, comme le rappelait récemment le Parlement européen<sup>34</sup>, si nous voulons une Europe puissante, une Europe de la connaissance et de la qualification, un tel résultat peut-il être atteint avec des salariés précarisés, terrorisés, mal formés, mal payés ? Et si nous admettons tous que ce n'est pas le cas, doit-on accepter que certaines générations ou plutôt certaines catégories de la population, celles qui ont été mal formées, peu qualifiées, dépassées, soient sacrifiées et ne puissent pas elles aussi participer de ce grand effort européen ? Comment, avec qui et en nous appuyant sur quels moyens pouvons-nous développer une Europe de la qualification et de la qualité de l'emploi ? Avons-nous le droit de laisser tant de gens de côté ? Pouvons-nous, pour des raisons de justice et d'efficacité, laisser tous ceux

34. Résolution du Parlement européen du 29 novembre 2007 sur des principes communs de flexicurité (2007/2209 (INI)).

dont les compétences sont désormais obsolètes être définitivement exclus ?

### ***Pourquoi la notion d'investissement est-elle séduisante ?***

Je me permets de renvoyer de nouveau ici au livre essentiel de Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers<sup>35</sup> mais aussi à l'article très éclairant de Pascale Vielle sur les nouvelles sécurités<sup>36</sup> dont nous avons besoin aujourd'hui en Europe. C'est d'une conversation récente avec elle que je tire l'idée que, si la notion d'investissement exerce autant d'influence sur nous (elle est très séduisante et nous comprenons immédiatement pourquoi des dépenses comme celles d'éducation et de formation devraient être traitées autrement que comme des dépenses de consommation banales), c'est non

35. Pascale Vielle, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers (dir), *op. cit.*, 2006.

36. *Id.*, *Flexicurité : Redéfinir la sécurité des citoyens européens*, Policy Paper n° 1, Observatoire social européen, octobre 2007.

seulement parce que nous voyons bien que ces dépenses-là pourraient être financées d'une autre manière que les autres (dans la mesure où elles améliorent notre patrimoine général et donc qu'elles pourraient par exemple plus légitimement que les autres être financées par le recours à des emprunts), mais aussi parce qu'elles pourraient peut-être aussi bénéficier d'un statut spécial, et par exemple constituer un cas autorisant le dépassement des critères de Maastricht en matière de déficit permis sans sanction. Cela constituerait évidemment une exception très intéressante : les dépenses susceptibles d'améliorer la qualité de l'emploi en Europe et bonnes pour l'ensemble de la population d'un pays (pas seulement pour la population en âge de travailler mais aussi pour les générations à venir) pourraient ainsi déclencher des actions particulières grâce à la mise en œuvre d'un nouveau type de comptabilité.

Gøsta Esping-Andersen lui-même indique que, pour mettre en évidence l'intérêt d'un tel investissement social et de telles dépenses d'investissement qui permettent à une société d'améliorer en quelque sorte son patrimoine, il importerait de mettre en œuvre une nouvelle comptabilité.

Cette idée, présentée dans *Why we Need a New Welfare State*, n'est pas développée dans les *Trois Leçons sur l'État providence*<sup>37</sup>. Elle me paraît pourtant extrêmement importante. Ne faut-il pas plus généralement nous donner désormais les moyens de prendre en considération beaucoup plus systématiquement une croissance « nette », déflatée en quelque sorte des dégâts sociaux et environnementaux, c'est-à-dire mettre en œuvre un nouveau type de comptabilité ? Cela permettrait de suivre non pas seulement les volumes et les valeurs des biens et services appropriés, mais également les améliorations et les dégradations du patrimoine naturel et social dont chaque génération hérite.

Car nous devons aujourd'hui plus que jamais nous déprendre de l'idée que le progrès d'une société se confond avec l'importance de son PIB. Et ce pour trois raisons principales. D'abord, nous ne pouvons pas seulement nous définir que comme producteurs ou consommateurs. Nous avons de nombreuses autres potentialités à

---

37. Gøsta Esping-Andersen, *op. cit.*, 2002 ; *Id.*, Bruno Palier, *Trois Leçons sur l'État providence, op. cit.*

développer, d'autres rôles à jouer, d'autres modalités d'expression de soi à utiliser. Ensuite, il en va de même au point de vue social : la société n'est pas une entreprise dont l'objectif consisterait à afficher la plus grosse production possible. C'est une communauté d'hommes et de femmes consentant à vivre ensemble et dont la réussite ne peut en aucune manière se réduire au volume de production fournie ou à celui de la consommation. La réussite de la société, qui doit finalement pouvoir être exprimée au mieux par son inscription dans la durée, se reflète également dans la capacité de celle-ci à permettre à chacun de développer l'ensemble de ses potentialités (« Ce qui doit prévaloir et former le cœur de la normalité de la société, indépendamment de toute culture, ce sont les conditions qui garantissent aux membres de cette société une forme inaltérée de réalisation de soi<sup>38</sup> »), à augmenter le niveau général de civilité, à réaliser, comme l'écrivait Kant, « une société civile administrant le droit d'une façon universelle ».

38. Axel Honneth, « Les pathologies du social. Tradition et actualité de la philosophie sociale », in Axel Honneth, *La Société du mépris*, La Découverte, 2006, p. 88.

Il n'est pas du tout impossible qu'un haut niveau de production soit nécessaire pour permettre l'obtention de « gains de civilisation », mais ce n'est pas certain et, en tout cas, cela ne suffit pas. La cohésion de la société et sa capacité à empêcher l'occurrence d'événements susceptibles de provoquer sa dissolution s'avèrent tout aussi essentielles. Enfin, la production et la consommation ne peuvent plus être considérées de façon aussi innocente qu'auparavant comme des manières d'aménager et d'humaniser le monde. Nous savons en effet aujourd'hui que l'un et l'autre actes, s'ils produisent de la valeur ajoutée génératrice de points de PIB supplémentaires, peuvent dans le même temps être à l'origine de destructions du capital naturel, de ressources non renouvelables, de configurations institutionnelles propices à la qualité de vie, à la santé, à la civilité. D'où l'urgence non seulement de cesser d'assimiler progrès et croissance, mais aussi croissance et croissance du PIB.

Le PIB présente trois défauts majeurs<sup>39</sup> : il ne nous dit rien sur la manière dont la participation à la production

39. Dominique Méda, *Qu'est-ce que la richesse ?*, Aubier, 1999, rééd. Champs-Flammarion, 2001 ; *id.*, *Au-delà du PIB*, Champs Essais, 2008.

ou les revenus issus de celle-ci sont répartis entre les membres de la société ; il ignore des temps ou des activités essentiels à l'inscription dans la durée de cette production, comme le temps consacré aux activités domestiques et/ou familiales, au débat démocratique ou au loisir ; il ne prend pas en compte les dégâts infligés au capital naturel ou social par la production. La gauche s'est refusée à tirer les conséquences concrètes de cette découverte, et c'est Nicolas Sarkozy qui l'a fait en nommant une commission chargée de réfléchir à ces questions. Il est grand temps de tirer toutes les conséquences du fait que la croissance souhaitable ne peut en aucun cas être la croissance du PIB, de comprendre que celle-ci doit être ramenée à sa vérité par la soustraction des « maux » dont s'accompagne l'augmentation de la valeur ajoutée et qu'il nous faut donc désormais utiliser de nouveaux instruments de mesure pour le pilotage de l'économie (des indicateurs alternatifs complémentaires ou alternatifs au PIB<sup>40</sup>).

40. Jean Gadrey et Florence Jany-Catrice, *Les Nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, « Repères », 2005, rééd. 2008.

Ceux-ci devraient aussi nous permettre, en modifiant les incitations, d'envoyer les signaux nécessaires aux unités microéconomiques. Il nous faudrait donc : 1) adopter de nouveaux indicateurs, complémentaires au PIB, susceptibles de nous donner une meilleure idée des évolutions de notre société et de sa viabilité ; 2) être capables d'organiser des espaces de délibération publique, notamment des conférences citoyennes permettant de véritables coconstructions des nouveaux indicateurs entre les experts et les citoyens, et non remettre cette question aux mains des seuls savants. Il y a là un champ immense pour l'exercice de la démocratie délibérative dont nous avons plus que jamais besoin ; 3) tirer toutes les conclusions fiscales de la nécessité de changer de modèle de développement : mettre en place une taxation écologique appropriée et investir massivement dans la substitution d'énergies renouvelables aux énergies fossiles et dans le progrès technique environnemental ; 4) développer de nouveaux modes de production et de consommation et réfléchir aux implications d'une société postproductiviste<sup>41</sup>.

41. Tony Fitzpatrick, *After the New Social Democracy*, Manchester University Press, 2003.



## ***Un État prévoyant ?***

L'allemand utilise le terme *Vorsorgend* qui, comme le terme de *care*, renvoie à la notion d'attention, de soin et de souci. Un État prévoyant et soucieux, n'est-ce pas aussi un État qui, loin de seulement inciter à la production, accorde de l'attention à la qualité de son lien et ménage un espace propre pour l'exercice des différentes formes de liens sociaux, familiaux, amicaux, politiques ? Donner de l'importance à la question des places relatives occupées dans l'espace social et les temps sociaux par les activités professionnelles et les tâches de soin n'est pas l'obsession de doux rêveurs utopiques. C'est l'élément clé d'une stratégie visant non seulement à permettre à tous, hommes et femmes, d'accéder à l'emploi, mais aussi de s'y maintenir plus longtemps.

Si le *care* est reconnu comme une activité absolument essentielle à la conservation de nos sociétés, irréductible au travail, ou à l'exercice d'une activité professionnelle, alors c'est bien la conciliation de ces deux droits, le droit au travail et le droit au *care*, que nous devons organiser.

Le droit au *care* est-il mieux garanti par une prestation monétaire, par l'ouverture aux « *carers* » d'un compte-temps permettant l'exercice de ce droit tout au long de la vie de travail, organisant ainsi la conciliation concrète du travail et de la vie familiale, ou par l'existence de services et d'un accès garanti à ces services ? Le modèle le plus intéressant semble être celui où hommes et femmes se voient garantir concrètement par des institutions et des dispositifs organisés un droit à l'emploi et un droit au *care*. Une des questions est aujourd'hui de savoir si la meilleure garantie d'exercice du droit au *care* doit ou non s'inscrire au cœur du travail, sous la forme de dispositifs concrets permettant la prise du temps nécessaire à l'exercice des activités familiales mais aussi sous la forme d'un droit général à une « vie familiale normale » par exemple, qui pourrait être l'un des droits de l'être humain au travail et s'imposer aux entreprises. Un tel droit, garanti internationalement, pourrait permettre de reconfigurer en profondeur l'organisation du travail des entreprises en soumettant la mise en place d'organisations du temps de travail flexibles incompatibles avec une vie familiale

normale à la négociation et au respect de principes supérieurs auxquels il ne pourrait être dérogé. Le travail décent ou de qualité, que l'on pourrait définir comme celui qui procure un revenu permettant de vivre dignement, s'exerce dans des conditions de sécurité et de temps de travail qui permettent de promouvoir la santé et la conciliation de la vie professionnelle et familiale, mais aussi comme celui qui a du sens, pourrait de ce fait devenir un objectif central d'un modèle social de gauche. Cela suppose sans conteste une vaste redéfinition des rapports entre travail et capitalisme<sup>42</sup> et donc la remise sur le métier des questions originelles portées par la gauche.

Le concept d'État social actif n'était pas totalement étranger aux critiques assénées par la droite conservatrice à l'État providence qui s'était épanoui dans les années 1950. Les notions de réciprocité, de responsabilité individuelle, de dépendance aux prestations sociales leur étaient communes. En théorie, l'État préventif ou l'État investisseur social

42. Roger Godino, *Désenchanter le travail*, La Découverte, 2007 ; Isabelle Ferreras, *Critique politique du travail*, Presses de Sciences Po, 2007.

partage encore certains thèmes avec l'État social actif (la nécessité de développer des systèmes de sécurité sociale plus favorables à l'emploi). Il s'en démarque néanmoins fortement en raison de l'insistance sur la lutte contre les inégalités, sur la nécessité de fournir à tous les individus les moyens, notamment en termes de connaissances, de participer à la vie sociale, et sur le rôle des institutions publiques dans la fourniture de services sociaux appropriés.

Mettre en œuvre une telle perspective suppose de repenser entièrement toutes nos politiques : au lieu de consacrer des moyens financiers toujours plus importants aux efforts pour réparer un tissu social et un marché du travail que les politiques publiques contribuent en partie à déstructurer, il nous faut prévenir, le plus en amont possible, l'occurrence de risques sociaux majeurs (absence de qualification, perte de compétences, chômage, problèmes de santé dus à des conditions de travail dégradées). Il nous faut aussi anticiper des risques environnementaux dont nous peinons encore à chiffrer les coûts. Cela suppose des politiques d'anticipation à long terme, des investissements lourds dans la qualité des ressources humaines, l'éducation et la recherche et dans

l'ensemble des dispositifs permettant de développer à la fois la qualification des personnes et la qualité des emplois. La flexibilisation du marché du travail, la possibilité facilitée de rompre le contrat de travail, la multiplication des emplois de courte durée et de mauvaise qualité qui exige des politiques de soutien aux revenus, sont coûteuses à moyen et long terme et dangereuses, car elles risquent de faire de la France une zone de faibles qualifications. Nous sommes sans doute allés beaucoup trop loin en cette matière, et il importerait aujourd'hui de pouvoir comparer les sommes utilisées pour soutenir le développement d'emplois de faible qualification et de qualité médiocre, et celles qui constituent au contraire un investissement dans l'avenir. À cet égard, le bilan de la politique de « flexicurité » développée en France ces dernières années n'est guère brillant. Les Français sont désormais, avec les ressortissants des pays de l'Est, nouveaux entrants dans l'Europe, ceux qui ont le plus peur de perdre leur emploi et de ne pas en retrouver un équivalent. Il est grand temps que la France mette en place les institutions et les politiques qui lui permettront de réaliser cet investissement. Elle ne pourra sans doute pas le faire sans l'aide de l'Europe.

LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
RÉDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
RÉALISATION : REFLETSGRAPHICS

FONDATION JEAN-JAURÈS  
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
TÉLÉPHONE : 01 40 23 24 00  
TÉLÉCOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Dominique Méda

## L'État prévoyant

A l'heure où la droite démantèle pan après pan un Etat providence jugé archaïque, tandis que déferlent les lames de la crise mondiale la plus grave depuis 1929, la gauche lutte, partout en Europe, pour la mise en place d'un nouvel Etat social.

Préventif parce que prévoyant, anticipateur parce qu'investisseur, cet Etat soulève deux questions : en quoi et pourquoi fait-il aujourd'hui consensus au sein de la gauche ? Sur quels nouveaux piliers faut-il le bâtir ?

Dominique Méda retrace la généalogie de ce concept et la manière dont il a pénétré la plupart des courants de pensée du Parti socialiste français. Elle s'attache à définir ses champs d'applications. Elle ouvre enfin un débat capital sur les moyens de construire ce nouvel « Etat prévoyant », dans un monde qui en a cruellement besoin.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

ISBN : 2-910461-74-2  
4 €