

Chapitre 6

Le revenu inconditionnel politiquement faisable ?

Obstacles et opportunités dans une perspective comparative

Introduction

Toute analyse du fonctionnement de l'action publique repose nécessairement sur une simplification de la réalité empirique. L'observateur dispose d'un nombre extrêmement important de variables susceptibles d'affecter, dans une plus ou moins large mesure, le processus étudié, et se voit par conséquent contraint de « réduire la complexité » en produisant des explications parcimonieuses. En même temps, l'ensemble de notre travail montre qu'il est rigoureusement impossible d'isoler un déterminant unique de la faisabilité politique d'une proposition de réforme. Autrement dit, il est indispensable d'établir un équilibre entre complexité et simplification, en dégagant les mécanismes rendant intelligibles des interactions entre facteurs explicatifs cruciaux. C'est la mise en évidence de ces interactions et de leurs effets sur le « résultat historique » examiné – la « causalité conjoncturelle multiple » au sens de Charles Ragin – qui peut justifier, au final, la sélection des déterminants opérée sur base empirique et théorique. Si l'aspect « transnational » de notre recherche, centrée sur une étude comparative, accroît sans nul doute les possibilités de combinaison de facteurs explicatifs, elle permet aussi de tester leur solidité en fournissant une forme de quasi-expérimentation.

Dans cette perspective, la *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) a permis de dégager d'intéressantes pistes de réflexion au cours du chapitre 5. Toutefois, son aspect « automatique » – voire automatisé – ne permet pas de rendre compte des mécanismes causaux à l'œuvre dans les processus de mise à l'agenda. En outre, son extrême sensibilité aux cas implique, en fonction des manipulations, la production de différentes « formules minimales » entre lesquelles il n'est pas possible de trancher à l'aide des seuls instruments fournis par la technique. Ainsi, la mise à l'écart du cas français – ou, alternativement, un nouveau codage de la variable dépendante pour ce même cas – a-t-elle produit des formules

minimales sensiblement différentes. Toutes mettent néanmoins l'accent sur l'importance de la question du rôle joué par les syndicats, sur lequel il s'agit à l'évidence de revenir à présent.

L'objectif principal de ce dernier chapitre consistera à poursuivre la comparaison par une analyse intégrée de nature strictement qualitative. Il s'agira de rendre compte de la complexité de façon simplifiée,¹ par la comparaison entre les cinq cas, au regard des développements antérieurs de notre recherche. Le défi majeur d'une telle entreprise d'équilibrage entre complexité et parcimonie, alimentée par du matériel provenant de plus d'un seul cas, consiste sans doute à produire une explication qui ne soit pas seulement plausible, mais aussi suffisamment limpide. Notre façon de procéder consistera à organiser l'exposé, dans un premier temps du moins, en reprenant le modèle des « courants multiples » de John Kingdon, présenté en ouverture du chapitre 3.

Nous commencerons par disséquer les éléments constituant les trois « sphères » au sens de Kingdon : problèmes, politiques et vie politique. Cette division sera avant tout opérée pour des raisons analytiques, les sphères n'étant pas étanches. Ainsi, bien souvent, la perception politique d'un problème est-elle dépendante d'analyses développées par les acteurs-clés de la sphère des instruments politiques. En même temps, de toute évidence, le diagnostic d'un problème est distinct des « solutions » pré-existantes, dont la sélection politique n'est pas garantie. Une « solution » peut d'ailleurs avoir été développée de façon tout à fait indépendante. S'il n'est pas absurde de distinguer des « sphères », il importe de garder à l'esprit le caractère relatif de cette séparation (**section 1**). Il s'agira ensuite d'élargir ce modèle, qui attribue un rôle par trop prépondérant aux entrepreneurs politiques dans la mise en rapport des sphères. Pour ce faire, nous reviendrons à la matrice d'hypothèses qui avait été construite en soutien à la définition de la faisabilité politique. L'analyse comparative doit permettre de contrôler la pertinence de cette sélection de facteurs, opérée à l'origine sur base de considérations essentiellement théoriques : au-delà des intersections entre les trois « sphères », quels sont les éléments contextuels décisifs ? (**section 2**)

¹ « Rendre compte de façon simplifiée de la complexité », c'est aussi une façon de tenir compte de la remarque de Bourdieu, Chamboredon et Passeron : « on ne peut espérer construire des problématiques ou des théories nouvelles qu'à condition de renoncer à l'ambition impossible, dès qu'elle n'est pas scolaire ou prophétique, de tout dire sur tout et dans le bon ordre » (Bourdieu et al. 1973: 23).

Section 1 :

Trois sphères de l'action publique : problèmes, politiques, et vie politique

Au début du troisième chapitre, nous avons montré que le modèle de Kingdon reposait sur l'idée d'ouverture subite de « fenêtres d'opportunités », dont l'occurrence dépendait d'intersections favorables entre trois « sphères » (ou « courants » dans le vocabulaire de l'auteur) ayant chacune leur logique propre : la sphère des problèmes, des politiques et de la vie politique. Ce modèle présente l'avantage d'autoriser une analyse dynamique des développements susceptibles d'influencer la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique ou, pour reprendre à nouveau les termes de Kingdon, d'une « alternative ».

(1) La sphère des problèmes : le diagnostic

La période qui nous occupe étant relativement longue, du moins du point de vue du temps politique, il serait abusif de ne retenir qu'un seul « problème » susceptible d'avoir généré un changement d'agenda sur la question de l'avenir des mécanismes de garantie de revenu. On peut néanmoins identifier des développements qui, dans cette première sphère, se dégagent nettement et contribuent à expliquer l'intérêt marqué par les acteurs politiques, dans certains cas, pour l'idée d'un RI. Les quatre « problèmes » étroitement liés dont il va être question ont principalement trouvé leur origine dans un « *feedback* » sur les programmes existants, et (ou) dans la production d'indicateurs permettant de prendre la mesure de leur ampleur.² Ils représentent pour partie un construit social qui, en tant que tel, est lié au « climat idéologique » sur lequel nous aurons l'occasion de revenir directement plus loin.

Trappes et taux marginaux. Le premier problème à considérer est sans nul doute celui de l'intégration de la fiscalité et des mécanismes de transfert, qui a progressivement émergé dans l'ensemble des pays industrialisés au cours des années 1970-80, pour occuper une part imposante de la discussion publique au cours des années 1990. Pour l'essentiel, la prise de conscience politique de ce problème a été alimentée par les informations relatives au

² Kingdon attribue un rôle central au « feedback » et aux indicateurs dans la prise en compte politique de problèmes : « governmental officials receive feedback about the operation of existing programs. (...) This feedback often brings problems to their attention » (p.100); « Fairly often, problems come to the attention of governmental decision makers not through some sort of political pressure or perceptual slight of hand but because some more or less systematic indicator simply shows that there is a problem out there » (p.90).

fonctionnement des programmes existants, qui avaient été introduits pour lutter contre le chômage et la pauvreté.³

Ce problème était déjà au cœur du débat américain sur l'impôt négatif, puisque Milton Friedman lui-même justifiait sa proposition en dénonçant les taux marginaux d'imposition élevés pesant sur les peu qualifiés désirant travailler.⁴ La proximité géographique et, partiellement au moins, linguistique a eu pour effet que les termes du débat canadien sur les dispositifs de sécurité du revenu, qui s'est engagé dès la fin des années 1960, ont été fortement influencés par les perceptions américaines sur ces questions. De très nombreuses publications gouvernementales, souvent largement diffusées et commentées, ont soulevé ce problème dès le début des années 1970, aussi bien dans le domaine de l'assistance sociale que de l'assurance-chômage,⁵ et ce dans les provinces comme au niveau fédéral. Au Canada, le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* (1984) publié par le gouvernement du Québec, qui analysait cette question de façon très détaillée, posait le problème dans les termes suivants :

« La fiscalité soulève plusieurs problèmes reliés à l'efficacité de l'économie; mais la forme d'activité économique la plus défavorisée par le système fiscal est certes le travail. (...) En ce domaine, le régime québécois présente de graves problèmes. *Les taux marginaux d'imposition du revenu sont très élevés*. A cela s'ajoute, pour les tranches inférieures de revenus, la réduction des prestations quand augmente le revenu du travail, si bien que les taux marginaux implicites de taxation engendrés par l'effet combiné des taux d'imposition et de réduction des transferts sont très élevés chez les contribuables à faible revenu, se situant le plus souvent à plus de 70%. Lorsqu'on ajoute à cela les frais reliés à la garde des enfants, on observe même des taux marginaux supérieurs à 100% (...). »⁶

La mise en évidence politique de ce problème a été plus tardive dans les quatre pays européens, mais elle a néanmoins fini par occuper une place privilégiée dans le débat public depuis la fin des années 1980. De nombreuses sources attestent de cette présence, alimentée comme au Canada par les « *feedbacks* » relatifs au fonctionnement des programmes existants. En France, par exemple, les années 1990 sont jalonnées de rapports officiels présentant des constats similaires, notamment focalisés sur le problème des trappes à inactivité ouvertes par la création du *Revenu Minimu d'Insertion* (RMI) en 1988. Bruno Palier constate ainsi que se sont progressivement imposées, dans le champ des politiques sociales françaises, « la rhétorique de la désincitation au travail et les politiques visant à rendre le travail payant ».⁷ Les documents officiels les plus illustratifs de cette tendance sont les rapports Bourguignon (1998), Bourguignon-Bureau (1999), Pisani-Ferry (2000), et Belorgey (2000). Dans ce dernier

³ Ou, dans les termes de Kingdon, par le « *feedback* » sur ces programmes. On en trouve un bon exemple dans le rapport Castonguay-Nepveu, §868, p.17 (Québec 1971).

⁴ Cf. chapitre 1, section 3, *supra*.

⁵ Cf. par exemple Canada 1970.

⁶ Québec 1984: 191, nous soulignons.

⁷ Palier 2002a: 313.

rapport, publié sous l'égide du Commissariat Général du Plan, on pouvait lire qu'en France les taux marginaux d'imposition « sont particulièrement élevés entre 0 et 1 SMIC [salaire minimum]. Ils vont même jusqu'à plus l'infini pour un isolé au RMI : reprendre un emploi fait diminuer les ressources nettes ».⁸

En Irlande, l'absence d'un salaire minimum interprofessionnel a longtemps limité l'écart entre les revenus d'activité du bas de l'échelle des salaires et les prestations disponibles au travers du système de protection sociale. L'instauration en 2000 d'un salaire minimum relativement élevé⁹ a d'ailleurs été explicitement défendue par le premier ministre comme une façon de lutter contre les trappes à inactivité générées par la faiblesse de cet écart, tout en améliorant la situation des travailleurs à faibles revenus.¹⁰ Aux Pays-Bas, c'est le fait que le niveau du revenu minimum (assistance) soit fixé en proportion du salaire minimum qui a suscité de nombreuses interrogations quant aux « effets de seuil ». Ainsi le montant maximal obtenu dans le régime de l'assistance sociale (*Algemeen Bijstand Wet* – ABW) équivaut-il pour une personne isolée à 70% du salaire minimum net (*Wet Minimum Loon* – WML).¹¹ Enfin, en Belgique la faiblesse du taux d'emploi de certaines catégories de la population (Belges issus de l'immigration ou personnes âgées de plus de 50 ans) préoccupe les autorités fédérales, qui se prennent à douter de la viabilité financière du système de protection sociale dans son ensemble, qui doit couvrir de plus en plus d'inactifs. En novembre 2003, le Ministre du Travail et des Pensions Frank Vandenbroucke affichait sa volonté d'activer ces catégories, tout en exprimant son désarroi : « en Belgique, le marché du travail fonctionne de façon exceptionnelle ; le malheur c'est que ce soit de façon exceptionnellement mauvaise »...¹²

Emplois précaires. La question des trappes, qu'elle soit abordée sous l'angle des « incitations au travail » ou de la justice fiscale, est l'un des aspects particuliers du problème plus général du chômage de masse. Celui-ci, apparu dès la fin des années 1970, est un phénomène bien trop vaste et complexe pour être abordé ici de façon exhaustive. Le tableau 4.1 proposé en annexe du chapitre 4 permet en tout cas d'en mesurer l'ampleur statistique dans les cinq pays étudiés, pour l'année 2003. Par ailleurs, on rappellera à ce sujet que les

⁸ Belorgey 2000: 78. S'il semble parfaitement absurde d'affirmer que les taux marginaux vont jusqu'à « plus l'infini », il est plausible qu'ils soient supérieurs à 100% dans certains cas.

⁹ En 2002, le salaire minimum était fixé à 1.009 €/mois (cf. Clare 2002).

¹⁰ Cf. Ahern 2000.

¹¹ 90% pour les parents isolés, et 100% pour un couple.

¹² 'We staan voor een nieuwe olieschok', *De Morgen*, 29 novembre 2003. Sur le phénomène des « trappes » en Belgique, cf. Groenez & Nicaise 2002.

Pays-Bas ont connu des taux particulièrement élevés dans les années 1980 (jusqu'à près de 15% de la population active), mais des taux extrêmement faibles à la fin des années 1990. Le même type d'évolution est visible dans le cas irlandais, alors que la Belgique et la France connaissent sur toute la période des taux relativement élevés, proches de 10%. Au Canada, les taux sont demeurés plus faibles, avec toutefois de très fortes disparités régionales, particulièrement défavorables aux « provinces maritimes » (Québec et Nouveau-Brunswick principalement).¹³

Les « solutions » – au sens de la « sphère des politiques » examinée plus loin – mises en place pour résoudre ce problème multiforme ont été, bien souvent, à l'origine de nouveaux problèmes particulièrement importants du point de vue de notre analyse. Le cas néerlandais est illustratif de ce processus. En 1982, la signature de l'accord de Wassenaar par les syndicats et les représentants du patronat inaugure une très longue période de modération salariale et de réduction simultanée du temps de travail, deux ensembles de mesures destinées à favoriser la création d'emplois. Si elles vont effectivement contribuer à l'accomplissement de cet objectif, ce sera principalement par l'intermédiaire de la croissance exponentielle du travail à temps partiel, qui finira par représenter plus de 40% de l'emploi total en 2000.¹⁴ Au-delà des considérations plus normatives quant à la désirabilité d'une telle évolution, il est indéniable qu'elle a largement contribué à l'émergence du problème de la « continuité des droits » dans le champ politique. Comment assurer, spécialement dans le contexte d'un système bismarckien qui relie fortement protection sociale et salariat, que la flexibilité accrue et l'explosion du temps partiel n'hypothèquent pas la sécurité du revenu ? Comment faciliter la transition entre période d'emploi à temps plein, de chômage et d'emploi à temps partiel ?

« Under present circumstances, atypical jobs in the bottom sector of the [Dutch] labour market mean a high level of [economic] insecurity for many people. The income they make is uncertain and insufficient to provide for basic needs. (...) The consequence of this is that the problem of modern poverty, recently rediscovered as an issue in national politics, arises not only for people without any form of paid work, but also for people with flexible jobs in the lowest bracket of the labour market ».¹⁵

Plus généralement, le problème des emplois précaires, de l'intérim et du temps partiel – qu'il soit choisi par les travailleurs ou contraint, qu'il résulte d'options politiques ou de raisons conjoncturelles – a progressivement gagné l'ensemble des pays considérés. En France, par exemple, ces formes particulières d'emplois se sont beaucoup développées depuis la seconde

¹³ Cf. 'Le chômage a grimpé à 9% au Québec', *Le Devoir* (Montréal), 9-10 juin 2001.

¹⁴ 41,2% pour une moyenne européenne (EU-15) de 18%. Belgique : 20,7% ; France : 16,9 % ; Irlande : 16,6%. Source : Franco & Jouhette 2001.

¹⁵ Beukema et Valkenburg 1999: 123-124.

moitié des années 1980.¹⁶ En 2000 le rapport Belorgey, publié par le Commissariat Général du Plan, mettait fortement l'accent sur ce problème, et indiquait notamment que « de 1990 à 1997 le nombre d'emplois à temps partiel s'est accru de 750 000, tandis que l'emploi à temps plein baissait de 250 000, pour une croissance globale de l'emploi de 500 000 personnes ».¹⁷ Il démontrait que le durcissement progressif des règles d'indemnisation du chômage avait aggravé les risques encourus par ceux (celles) qui occupent des emplois précaires, et plaidait pour une meilleure prise en compte « du caractère de plus en plus discontinu des trajectoires professionnelles ».¹⁸

Pauvreté endémique. Le troisième problème, partiellement lié aux deux premiers, concerne le taux de pauvreté. S'il est loin d'être neuf, ce problème a pris une dimension inédite dans le contexte de la construction et de la consolidation des systèmes de protection sociale. Alors qu'au début de la période étudiée, les sociétés industrialisées ont connu une croissance économique sans précédent historique, le développement progressif d'indicateurs comparatifs fiables, en particulier au niveau européen, a permis de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène de la pauvreté. Dans les cinq pays, le « problème » est demeuré présent dans l'espace politique au cours de toute la période : comment est-il possible que les taux de pauvreté restent globalement stables, voire tendent à augmenter, malgré la croissance économique et l'augmentation vertigineuse de la productivité ?

Au Canada, c'est en 1968 que le problème de la pauvreté « a reçu sa première reconnaissance officielle depuis la Dépression, quand le Conseil économique du Canada a publié un rapport mesurant l'ampleur du problème dans ce pays ».¹⁹ La même année est établi un Comité sénatorial, le « Comité Croll », qui publie en 1971 un rapport alarmiste sur la situation des défavorisés en soulevant explicitement la question du décalage entre croissance économique et pauvreté endémique : « En fait, il existe des preuves que nos citoyens sont de plus en plus sensibilisés à la misère des pauvres au milieu de l'abondance générale ».²⁰ Avec trente ans d'écart, un haut fonctionnaire du Ministère de la solidarité nationale (Québec), fortement impliqué dans les négociations avec le niveau fédéral, lançait une affirmation similaire : « il semble y avoir une prise de conscience que, malgré la croissance économique,

¹⁶ Cf. Boltanski et Chiapello 1999: 301-343.

¹⁷ Belorgey 2000: 33.

¹⁸ Belorgey 2000: 47 ; Cf. aussi Belorgey 2001.

¹⁹ Hum 1985: 30.

²⁰ Canada 1971: vii.

la pauvreté n'a pas diminué ».²¹ Signe que le problème restait bien installé à l'agenda de l'exécutif de cette province, « à son arrivée dans le siège du premier ministre [en 2001], Bernard Landry annonçait que le gouvernement ferait de la pauvreté une priorité »²² et élaborait quelques mois plus tard un projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion.²³ Au niveau fédéral, c'est officiellement la lutte contre la « pauvreté des enfants » qui constitue le principal objectif du gouvernement en matière de protection sociale : « le premier ministre », nous déclarait un haut-fonctionnaire, « est préoccupé par la persistance de la pauvreté encore importante chez les enfants malgré la croissance ».²⁴

Le même type d'évolution est très visible en Irlande :

« One of the driving forces behind the development of Irish social policy in recent decades has been a national concern about the high number of people, and in particular families, living in poverty. Despite Ireland's increased economic well-being, the number of people living in poverty, as measured by income lines alone, has increased. »²⁵

Alors que le traitement du problème avait été longtemps laissé à la charité privée, en particulier au travers des institutions religieuses, le gouvernement irlandais fonde, en 1986, la *Combat Poverty Agency* (CPA), organisme chargé de produire des évaluations et des recommandations en matière de lutte contre la pauvreté. Progressivement devenue incontournable, la CPA lance en 1997 une « stratégie nationale anti-pauvreté » (*National Anti-Poverty Strategy*), qui devient une véritable priorité politique.²⁶ Lorsqu'en mai 2000 une conférence est organisée pour faire le point sur le sujet, le Premier ministre Bertie Ahern indique à ce propos :

« The NAPS [National Anti-Poverty Strategy] will continue to play a central role in helping to *focus public policy on the fight against poverty*. (...) I believe we can effectively eliminate poverty in this country, we can do it at an unequalled pace and we can sustain this progress. One of the most important steps we can take is to maintain and enhance an active debate on the means towards achieving this end. »²⁷

²¹ Entretien avec Marco De Nicolini, Québec, juin 2001.

²² 'Dix ans pour dire adieu à la pauvreté', *La Presse* (Montréal), 11 juin 2001.

²³ Cette loi a été adoptée le 13 décembre 2002 (cf. *infra*).

²⁴ Entretien avec André Juneau, Ottawa, mars 2001. A la question de savoir s'il était possible de séparer pauvreté des enfants et pauvreté des parents, André Juneau répondait par une référence implicite à la faisabilité politique, en admettant que « du point de vue du débat politique, c'est un peu plus facile parfois de le prendre par ce bout-là ». Sur l'importance politique du problème de la pauvreté au Canada, on consultera en particulier Haddow 1993 ; pour une revue critique des statistiques, on lira Battle 1994 (dans cet article, l'auteur montre le décalage entre le discours public sur la pauvreté et la réalité statistique, qu'il juge mal connue).

²⁵ Kiely 1999: 7. « I think that there is a genuine anti-poverty commitment in Ireland » (Entretien avec John Baker, Dublin, mai 2000).

²⁶ Entretien avec Tim Callan, Dublin, mai 2000. Pour plus de détail sur cette stratégie anti-pauvreté, consulter : Combat Poverty Agency (2000b).

²⁷ Ahern 2000, nous soulignons.

Selon les chiffres publiés par la CPA, le nombre de ménages situés sous une ligne de « pauvreté persistante » — la richesse des ménages est dans ce cas mesurée en combinant le niveau de revenu et d'autres indicateurs²⁸ — a baissé au cours des années 90.²⁹ En termes de pauvreté relative, toutefois, les données du *Luxembourg Income Study* indiquent qu'en 1996 plus de 12% de la population irlandaise vivait sous un seuil de pauvreté fixé à 50% du revenu médian de l'ensemble des ménages, contre 11,1% dix ans plus tôt.³⁰ Ce pourcentage place l'île dans le bas de l'échelle au niveau européen, aux côtés de la Grèce, de l'Italie et du Royaume-Uni.³¹

Si ces observations relatives au Canada et à l'Irlande semblent confirmer le modèle des « trois mondes », qui suppose notamment qu'en raison de leur caractère résiduel les systèmes relevant du régime libéral de protection sociale s'accommodent d'un degré plus élevé de pauvreté, on peut néanmoins remarquer que les trois autres pays n'ont pas été épargnés par ce « problème », qu'ils ont également placé au cœur du discours politique. En Belgique, par exemple, le *Rapport général sur la pauvreté*, dont le « retentissement considérable (...) a permis de faire prendre conscience de l'importance des phénomènes de grande pauvreté dans un pays aussi prospère »,³² a inauguré une longue période de réflexion politique sur la question. De nombreuses conférences interministérielles ont été tenues, portant notamment sur la problématique du surendettement, sur la question de l'accès aux soins médicaux ou sur celle du « droit au logement ». ³³ En France, c'est au tournant des années 1980 qu'émergent dans le débat public les questions de la 'nouvelle pauvreté' et de l'exclusion sociale, qui sont bien souvent mises en rapport avec l'absence d'un système de revenu minimum, au niveau national du moins.³⁴ « C'est au début des années 1980 », écrit Bruno Palier, « que la nécessité de prendre en charge *ces nouveaux problèmes* sociaux par de

²⁸ Huit indicateurs de base sont utilisés pour évaluer le degré de précarité, parmi lesquels : chauffage, alimentation, habillement, endettement. Pour plus de détails, voir Combat Poverty Agency 2000a: 4.

²⁹ Voir Combat Poverty Agency 2000c: 2.

³⁰ Données du *Luxembourg Income Study* ('LIS Key figures, Relative Poverty Rates for the Total Population', URL: <http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm>, consulté en novembre 2003). Si l'on prend le seuil de 60% du revenu médian, officiellement utilisé par les instances européennes, plus d'un cinquième des Irlandais vivent sous le seuil de pauvreté (21,8% en 1996).

³¹ La stabilité de ce pourcentage peut être (partiellement en tout cas) expliquée par l'exceptionnelle santé de l'économie irlandaise. Le niveau du salaire moyen a fortement augmenté ces dernières années, alors que les bénéficiaires des divers programmes d'aide sociale ne voyaient pas leurs allocations croître en proportion. Comme le souligne la CPA, cette croissance de la pauvreté relative pourrait se traduire, à long terme, par une croissance de la pauvreté persistante, « en raison de la stabilisation des standards de vie et des attentes à un niveau ajusté aux salaires moyens plus élevés » (Combat Poverty Agency 2000b: 22).

³² UNIOPSS 2001: 60.

³³ Belgique (2001).

³⁴ Le RMI ne sera instauré qu'en 1988. Au niveau local, des « compléments locaux de ressources » sont développés depuis 1985 (cf. Palier 2002a: 292).

nouvelles politiques est définitivement mise sur l'agenda gouvernemental ».³⁵ En effet, comme dans le cas des emplois précaires, un système d'inspiration bismarckienne semble mal équipé pour cette prise en charge.³⁶ Le même problème est observé aux Pays-Bas où, depuis le milieu des années 1990, « la question de la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité gouvernementale ».³⁷

Le coût de la protection sociale. Enfin, dans l'ensemble des pays le problème du financement du système de protection sociale s'est posé avec de plus en plus d'acuité depuis le milieu des années 1980, et les plans destinés à « sauvegarder la sécurité sociale »³⁸ se sont multipliés. On trouve une abondante littérature scientifique sur les causes potentielles de ces difficultés.³⁹ Parmi les facteurs explicatifs généralement avancés, on relèvera spécialement le problème du vieillissement de la population, qui fait peser de sérieuses menaces sur la viabilité des systèmes de pensions et de santé, et celui des coûts induits par le chômage de masse dans certains des cinq pays (Belgique et France en particulier). De surcroît, il est souvent fait référence aux effets de pressions dites « externes ». Les systèmes bismarckiens, qui reposent sur le financement par cotisations prélevées sur le salaire, sont alors décrits comme étant mal adaptés à l'internationalisation croissante des échanges, qui imposerait la baisse des coûts du travail.⁴⁰ Par ailleurs, pour intégrer l'union monétaire européenne la Belgique, la France, l'Irlande, et les Pays-Bas ont dû respecter des « critères de convergence » en limitant le niveau des dépenses publiques, et sont toujours tenus – en principe – de respecter un « Pacte de stabilité » garantissant la viabilité de l'euro.⁴¹ Enfin, au Canada la compétition fiscale avec le voisin américain s'est fortement accrue depuis la mise en place de l'*Accord de libre échange nord-américain* (NAFTA), et se traduit par une remise en cause des prélèvements destinés à financer la protection sociale.⁴²

³⁵ Palier 2002a: 286, nous soulignons.

³⁶ Cf. Palier 2000b.

³⁷ UNIOPSS 2001: 199. Le *Dutch National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion* remis par le gouvernement néerlandais aux autorités européennes (juin 2001) indique que « since the social summit in Copenhagen (1995) there has been a growing awareness in the Netherlands of the fact that combating poverty and social exclusion requires an intensified and integrated approach on several fronts » (p.1).

³⁸ Cf. le plan néerlandais du *WRR* (1985) qui portait ce titre.

³⁹ Pour une revue, cf. par exemple Schwartz 2001.

⁴⁰ Sur la question des défis posés par la mondialisation aux systèmes de protection sociale développés, l'ouvrage de référence à consulter en priorité est Swank 2002.

⁴¹ Sur les effets ambigus de l'union monétaire sur les systèmes de protection sociale, cf. Rhodes 2002. Notons qu'en 2002 et 2003, le gouvernement français s'est écarté du pacte de stabilité, s'autorisant un déficit public supérieur à 3% du PNB. Les sanctions prévues par le pacte de stabilité n'ont pas été appliquées.

⁴² Selon les divers hauts-fonctionnaires rencontrés au Canada.

Ces difficultés, parmi d'autres, posent la question de la pérennité même de certains programmes. Elles ont suscité, dans tous les pays, une réflexion quant aux possibilités de maîtrise et réduction des coûts. Dans un tel contexte, l'heure est bien plutôt à la réforme des dispositifs existants qu'à la création de nouvelles protections.⁴³

(2) La sphère des politiques : les solutions

En interaction permanente avec la sphère des problèmes, mais fonctionnant selon une logique et une temporalité propre, se déploie la sphère des politiques, dans laquelle des intellectuels (*policy intellectuals*, selon l'expression de R. Kent Weaver), universitaires ou non, des organismes privés de type « boîtes à idées » (*think tanks*), et des experts gouvernementaux forment de véritables « communautés de politiques publiques », et imaginent des alternatives au *statu quo*. Ces alternatives peuvent constituer des restructurations d'ensemble, mais représentent le plus souvent des solutions spécifiques, i.e. des instruments de l'action publique au sens strict. Elle composent ce que John Kingdon appelle une « *short list of ideas* », ou un « *set of few prominent alternatives* ».

Une longue liste d'idées.⁴⁴ Il serait à la fois inutile, fastidieux, et sans doute impossible d'énumérer ici les multiples propositions de réforme générées dans le champ de la protection sociale entre 1970 et 2003 dans les cinq pays étudiés... Nous nous limiterons donc à évoquer rapidement les « solutions » qui, d'une façon ou d'une autre, sont potentiellement connectées aux problèmes relevés plus haut, pour focaliser ensuite l'attention sur les variantes du RI qui ont été débattues dans les communautés de politiques publiques.

Le problème des « trappes » et celui de la pauvreté sont très souvent reliés dans le courant des politiques, l'accès au travail étant considéré comme le meilleur moyen de lutte contre la précarisation. Parmi les propositions envisagées pour favoriser cet accès, on peut pour la clarté distinguer celles qui visent à agir sur l'offre de travail (taille ou qualité de la main d'œuvre disponible) et celles qui visent à agir sur la demande (quantité d'emplois disponibles). Dans le premier ensemble, les « alternatives » les plus discutées vont de l'activation pure et simple (le « *workfare* » ou travail obligatoire)⁴⁵ aux divers dispositifs de

⁴³ Cf. Pierson 2001, déjà présenté au chapitre 2, section 2, *supra*.

⁴⁴ Dans son étude, John Kingdon indique qu'à la fin du processus d'écramage dans le *policy stream*, une « *short list of ideas* » est spontanément générée (cf. Chapitre 2). En fait, en matière de protection sociale, il nous semble plus correcte de parler de « *long list of ideas* ».

⁴⁵ Ce que Paul Pierson nomme la « re-marchandisation » (cf. chapitre 3).

crédit d'impôt visant à créer des incitants financiers à accepter un revenu d'activité peu élevé, en passant par les politiques de formation destinées à accroître la valeur du « capital humain ». Du côté du second ensemble (action sur la demande), l'arsenal des propositions comprend des recettes déjà éprouvées comme la réduction du temps de travail, les subsides à l'emploi, la réduction des charges sociales, ou la création de nouveaux postes dans le secteur public. Enfin, il faut souligner le fait que certaines « alternatives » visent à résoudre le problème de la pauvreté indépendamment de toute référence directe au marché du travail. C'est le cas, par exemple, des propositions de revalorisation des minima sociaux existants, ou de celles qui visent à assurer un droit inconditionnel au logement. Enfin, relativement au problème des emplois précaires et atypiques, la plupart des propositions visent à adapter les dispositifs de protection sociale existants pour les rendre compatibles avec un parcours professionnel discontinu : ouverture des droits à l'assurance-chômage et à la retraite à taux plein pour les travailleurs à temps partiel, suppression des délais de carence dans l'octroi des prestations entre situation d'emploi et inactivité ou facilitation de l'accès à des formations durant les périodes d'inactivité.

Il est extrêmement délicat d'assigner une place précise au revenu inconditionnel dans ce spectre de politiques publiques envisageables pour résoudre les trois problèmes. Selon ses défenseurs, tout en procurant un ultime filet de sécurité aux plus défavorisés, un tel droit au revenu représenterait une voie privilégiée vers le « droit au travail ».⁴⁶ En générant une réduction des taux marginaux effectifs, l'allocation universelle, l'impôt négatif et le revenu de participation pourraient faciliter la transition entre périodes de travail et d'inactivité ou, plus exactement, d'absence d'activité *salariée*. Par ailleurs, en offrant un socle inconditionnel il contribuerait, affirment certains, à éviter que la perte d'un emploi ne se traduise par une chute brutale dans la trappe de l'exclusion. En outre, il permettrait aussi à ceux qui le souhaitent de refuser des conditions de travail jugées trop précaires. En somme, le RI constituerait donc une proposition « transversale », permettant la résolution simultanée de divers problèmes. Pour cette raison, Tony Fitzpatrick parlait de l'allocation universelle comme d'une alternative « moyenne » ou *middle range* :

« (...) in terms of each policy objective taken individually BI [basic income] would be trumped by other proposals. However, if we look across the entire range of desirable objectives then we would see that BI scores reasonably high in comparison to other policies (...). »⁴⁷

⁴⁶ Cf. Van Parijs 2003b, Blais 2001.

⁴⁷ Fitzpatrick 1999: 44-45.

En même temps, Fitzpatrick attribuait à cet aspect transversal un rôle majeur dans les difficultés politiques rencontrées par l'idée : « the reason why BI has been ignored is because of the tendency of politicians and policy-makers to examine social objectives in isolation ».⁴⁸ On peut se demander quelles sont les propositions du *policy stream* qui, bien qu'apparentées au RI, sont susceptibles de lui être supérieures du point de vue de chaque problème – ou sous-problème – pris isolément, c'est-à-dire susceptibles d'être plus facilement « connectées » à chaque problème ?

Dans les cinq pays examinés, des communautés de politiques publiques ont bien élaboré et défendu des alternatives qui, sous certains aspects, se rapprochent d'un RI et visaient à la résolution de ces problèmes.⁴⁹ Un bon exemple peut être trouvé en France où, à la fin des années 1990, l'idée d'un *crédit d'impôt sur les revenus d'activité* s'est imposée dans la sphère des politiques grâce à l'action d'économistes proches du parti socialiste. Dans un rapport sur *L'architecture des prélèvements en France*, remis au Premier Ministre Lionel Jospin en 1999, François Bourguignon et Dominique Bureau expliquent ainsi que les réflexions sur les dispositifs en faveur des bas salaires « doivent aussi prendre en considération les expériences étrangères, notamment l'existence aux Etats-unis d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) », en soulignant les différents avantages de ce type de mesure.⁵⁰ D'autres rapports émanant d'institutions para-gouvernementales avancent un constat identique.⁵¹ Dans un rapport commandé par le même gouvernement (2000), l'économiste Jean Pisani-Ferry s'attarde longuement sur la question et indique notamment que « la piste d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité reste attrayante en dépit des difficultés qu'elle soulève ».⁵² Il présente explicitement cette piste comme l'une des « solutions » au problèmes des trappes à inactivité,⁵³ et intervient à plusieurs reprises dans le débat politique pour défendre la même idée.⁵⁴ En d'autres termes, le crédit d'impôt ciblé sur les actifs apporterait donc une contribution décisive à la résolution de l'un des trois éléments de la sphère des problèmes.

⁴⁸ Fitzpatrick 1999: 45.

⁴⁹ Courchene 1994 fournit un exemple particulièrement frappant de véritable catalogue d'alternatives disponibles sur le marché des politiques sociales au Canada. Dans un chapitre consacré au « options for reform », Thomas Courchene reprend une longue série de proposition générées dans le *policy stream* : « they reflect well on the Canadian policy community, in terms of both the broad range of options and the creative nature of many of them » (Courchene 1994: 273).

⁵⁰ Bourguignon & Bureau 1999: 40.

⁵¹ Voir par exemple Belorgey 2000: 122-124 ; cf. aussi Pisani-Ferry 2000: 120-121 ; 131.

⁵² Pisani-Ferry 2000: 133.

⁵³ « Elle offre l'avantage de tenter de répondre directement au problème posé » (p.133). Par contre, l'auteur indique que « au moins pour des raisons de coût, le principe d'une allocation universelle ne peut être retenu » (p.136).

On retrouve cette « solution » sur le marché des idées politiques dans d'autres pays. Aux Pays-Bas, elle est beaucoup étudiée durant la seconde moitié des années 1990, et des modèles d'introduction sont discutés parmi les économistes.⁵⁵ Au Canada, un programme d'expérimentation de grande envergure mobilise une bonne partie de la communauté des économistes sur cette question. Lancé en 1992, le *Projet d'auto-suffisance* (PAS, ou *Self-sufficiency Project* en anglais) vise à tester l'impact d'un supplément de revenu temporaire octroyé à des bénéficiaires de l'assistance sociale qui prennent un emploi à temps plein. Dans le cadre du projet, des parents isolés ont eu la possibilité de recevoir, pendant trois ans, un supplément qui leur permettait de doubler leurs revenus du travail avant impôts. De nombreux rapports intermédiaires publiés par les gestionnaires du PAS semblent indiquer que le programme a fortement incité les membres du « groupe-cible » à accepter des emplois à temps plein dans les provinces choisies pour l'expérimentation (Colombie britannique et Nouveau-Brunswick), et qu'il a eu un impact important sur la réduction de la pauvreté. Bien que le caractère temporaire de ce type de supplément de revenu soit distinct d'un véritable crédit d'impôt, l'expérience du PAS semble avoir contribué à légitimer le recours massif à des mesures de type *Earned Income Tax Credit* (EITC).⁵⁶

Parmi les « solutions » qui visent plus exclusivement à résoudre le problème de la pauvreté, certaines sont également très apparentées au RI. Il va ainsi, par exemple, de la proposition d'introduire un « barème-plancher », défendue depuis le milieu des années 1990 par les organisations anti-pauvreté au Québec. La mise en place de cette alternative reviendrait à instaurer un revenu garanti soumis à conditions de ressources, dont le montant ne pourrait être remis en cause par aucune sanction disciplinaire ou administrative. Il s'agirait, en somme, d'un impôt négatif non-linéaire.⁵⁷

On voit donc que la liste des idées en discussion dans le *policy stream* est longue et variée. Il apparaît en particulier que l'idée d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité, sur le modèle du EITC américain, s'est progressivement imposée dans tous les pays au cours des

⁵⁴ Voir notamment Pisani-Ferry 2001a et 2001b ; Pisani-Ferry & Saint-Etienne 2001 ; Clerc 2001.

⁵⁵ Cf. van Oers et de Mooij 1998. Les auteurs de cette étude indiquent en ouverture de leur article que « In recent policy discussions in the Netherlands, the Earned Income Tax Credit (EITC) has been put forward as an effective instrument to reduce the unemployment rate among low-skilled workers » (p.14).

⁵⁶ C'est du moins ce que nous ont indiqué différents observateurs (Entretien avec Marc Van Audenrode, Sainte-Foy (Qc), juin 2001 ; entretien avec Bernard Fortin, Sainte-Foy (Qc), mars 2001). Il n'est pas opportun d'entrer ici dans le détail des expérimentations. Pour plus d'informations, on consultera les différents rapports, très détaillés, produits par la Société de Recherche Sociale Appliquée (SRSA), gestionnaire du projet pour le compte de Développement des Ressources Humaines Canada (cf. en particulier Michalopoulos et al. 2000).

⁵⁷ Cf. 'Le barème-plancher pour quoi faire?', *La Presse* (Montréal), 11 juin 2001. La proposition de barème-plancher est née dans les collectifs de personnes en situation de pauvreté, mais a été ensuite reprise dans les discussions politiques (correspondance avec Alain Noël et Vivian Labrie, septembre 2003).

années 1990. Qu'en est-il, dans ce contexte, du RI ? L'une des leçons les plus frappantes que l'on peut tirer d'une analyse détaillée des cas considérés ici est que, contrairement à ce que laissent parfois entendre les adversaires de l'idée,⁵⁸ cette alternative et ses diverses variantes est loin d'être restée marginale au sein des communautés de politiques publiques.

Le revenu inconditionnel et ses variantes. Dans ses travaux, John Kingdon souligne que le développement d'alternatives dans la sphère des politiques répond à deux exigences : la démonstration de leur faisabilité technique et de la construction de justifications éthiques (*value acceptability*). Sur ces deux points, on a pu voir au cours du premier chapitre que les arguments en faveur du RI ne manquaient pas.⁵⁹ L'analyse comparative proprement dite indique que dans tous les pays considérés une division du travail s'est implicitement opérée au sein des communautés de politiques publiques, puisque certains se sont spécialisés dans l'expression d'arguments normatifs, alors que d'autres ont plus spécifiquement exploré les voies de réalisation d'une telle mesure. A cette observation il importe d'ajouter qu'une séparation nette des pays est, sur cette question du moins, quelque peu abusive. En effet, les interactions entre *policy intellectuals* sont très fréquentes au niveau international. Dès les années 1960 entre les Etats-Unis et le Canada, puis dans les années 1980 entre la Belgique et les Pays-Bas, et ensuite entre la Belgique et la France, les échanges d'idées sur le RI ont été nombreux. Surtout, en 1986 est créé le *Basic Income European Network* (BIEN), réseau de chercheurs et d'activistes qui a connu un développement remarquable au cours des années 1990.⁶⁰ En 2002, le BIEN a tenu son IXe congrès international dans l'enceinte du *Bureau International du Travail*, à Genève.⁶¹

Nous avons déjà eu l'occasion, au cours de la présentation historique du chapitre 4, de mentionner des propositions de RI présentes sur le marché des idées dans chacun des pays. Puisqu'il serait par conséquent redondant d'y revenir plus longuement, on insistera sur quelques éléments comparatifs intéressants dans la perspective de l'analyse intégrée présentée ici. Parmi les pays que nous étudions, c'est très manifestement au Canada que l'idée d'un RI a été la plus étudiée et discutée dans la sphère des politiques.⁶² Entre 1965, date à laquelle D.B. Smith propose l'instauration d'un « dividende social » au niveau fédéral et 2001,⁶³ date à laquelle des *policy intellectuals* interviennent dans la discussion à la suite des déclarations de

⁵⁸ Cf. par exemple Elster 1986.

⁵⁹ Cf. Chapitre 1, section 2, *supra*.

⁶⁰ Cf. introduction générale, *supra*.

⁶¹ Cf. notamment 'Income guarantee proposal « Feasible »', *The Financial Times*, 13 septembre 2002.

⁶² Alors que c'est sans nul doute aux Pays-Bas que l'idée a été la plus discutée dans la sphère de la *vie politique*.

Jean Chrétien,⁶⁴ les réflexions sur le « revenu annuel garanti » se sont multipliées. Il suffit pour s'en convaincre de lire les revues de la littérature produites au sein même des cercles gouvernementaux.⁶⁵ En 1972 déjà, un séminaire regroupant les meilleurs spécialistes des questions de protection sociale était organisé sous l'égide du *Conseil canadien de Développement social*. Dans l'un des documents préparatoires, deux économistes constatent que « au cours des années 1965-1970, le revenu annuel garanti connaît une certaine popularité au Canada, du moins dans les écrits », c'est-à-dire dans la sphère des politiques. Ils recensent pas moins de six propositions détaillées, et en présentent des évaluations chiffrées. Au cours des années qui suivent, d'autres propositions sont développées, le plus souvent en référence aux discussions originelles.⁶⁶

Le même type de phénomène, quoique plus tardif et de moindre ampleur, peut être observé aux Pays-Bas où des économistes ont développé des simulations relatives à l'introduction d'une allocation universelle ou d'un impôt négatif.⁶⁷ En Belgique et en Irlande les développements dans la sphère des politiques s'avèrent, sur la question du RI du moins, plus modestes et moins dispersés. On a déjà vu qu'en Belgique, la communauté des économistes et des spécialistes de la protections sociale était peu impliquée.⁶⁸ En Irlande, en dehors de la *Justice Commission* de la CORI, l'essentiel du travail sur le RI a été effectué par des économistes de l'*Economic and Social Research Institute* (ESRI).⁶⁹ En fait, l'évolution la plus intéressante de la sphère des politiques a pu être observée en France. Jusqu'au milieu des années 1990 en effet, la discussion relative au RI était restée extrêmement spéculative, et très peu axée sur la formulation d'alternatives précises. Des économistes vont cependant introduire un argumentaire plus pragmatique au cours de la seconde moitié des années 90, faisant écho aux éphémères discussions des années 70.⁷⁰ François Bourguignon et Roger Godino ont symbolisé ce tournant pris par la discussion. Au travers notamment des *Notes de la Fondation Saint-Simon*, ils comparent les avantages et inconvénients de différentes mesures apparentées au RI, pour avancer des propositions de réforme. On a vu combien l'idée

⁶³ Smith 1965.

⁶⁴ cf. par exemple Hum et Simpson 2001, Battle 2000.

⁶⁵ Cf. en particulier Canada 1994, Québec 1995 et 2000.

⁶⁶ En 1999, trois universitaires publient un scénario détaillé de mise en place d'une allocation universelle au Canada, basé sur l'hypothèse d'un paiement annuel. D'après leur proposition, un Canadien adulte percevrait CAN\$ 5.000 (soit 3.051,49 €), un Canadien âgé de plus de 65 ans CAN\$ 7.000 (soit 4.272,08 €), et les enfants CAN\$ 3.000 (soit 1.830,85 €). Pour plus de détails, cf. Lerner & al. 1999.

⁶⁷ Cf. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1985 ; Centraal Planbureau 1992 et 1993 ; de Jager & al. 1994.

⁶⁸ A quelques notables exceptions près chez les économistes : Gilain et Van Parijs 1996 ; Joyeux et Terraz 1998.

⁶⁹ Cf. par exemple Callan et Sutherland 1997.

d'une « allocation compensatrice de revenu », développée par Godino, avait fortement marqué la sphère des politiques après 1999.

⁷⁰ Au cours des années 70, les discussions sur différentes formules d'impôt négatif avaient déjà revêtu un caractère plus pragmatique. Voir en particulier : Stoleru 1974 ; Greffe 1978.

(3) *La sphère de la vie politique : du diagnostic à l'action*

La sphère de la vie politique inclut notamment l'ensemble des forces politiques organisées, les gouvernement et les parlements. Il ne s'agit pas ici de revenir sur tous les changements intervenus dans cette sphère dans chacun des cinq pays sur la période 1970-2003, mais plutôt de souligner les développements qui sont susceptibles d'avoir favorisé l'ouverture d'opportunités exploitables par les divers défenseurs du RI et des propositions assimilées.

Aux Pays-Bas, il apparaît très clairement qu'en 1994 la défaite historique des chrétiens-démocrates et l'arrivée conjointe de deux *policy intellectuals*, Hans Wijers et Gerrit Zalm, aux postes de Ministre des Affaires économiques et de Ministre des Finances, a fortement contribué à propulser l'alternative RI, déjà développée dans la sphère des politiques, à l'agenda du nouvel exécutif. Comme l'indiquait Paul de Beer, les deux ministres « étaient des intellectuels, des académiques, des économistes, qui réfléchissaient librement à des alternatives ; ils jugeaient que l'on pouvait penser librement et de façon innovante à des propositions qui n'étaient pas socialement acceptables ». ⁷¹ G. Zalm, par exemple, traduisait en termes politiques les conclusions auxquelles il était arrivé en tant que professeur d'économie et directeur du *Centraal Planbureau* (CPB). C'est sous son impulsion qu'un scénario d'impôt négatif avait été inclus dans le rapport *Nederland in drievoud* (1992).

En Irlande, c'est un développement majeur de la sphère de la vie politique qui a permis à la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland* (CORI) de pousser le RI à l'agenda de l'exécutif en le rattachant au problème de la pauvreté endémique. Depuis 1997 en effet, la CORI est officiellement habilitée à participer au processus de « partenariat social » (*social partnership*), en tant que composante du « secteur communautaire et du volontariat » nouvellement institué. Ses représentants aux négociations ont donc pu exercer une influence sur la rédaction des programmes à partir du *Partnership 2000*. ⁷² Comme l'explique Trevor Sargent, député écologiste à Dublin, « la CORI est l'un des partenaires sociaux. Seán Healy [directeur de la *Justice Commission*] a l'opportunité de rencontrer le ministre des finances, d'influencer les changements budgétaires, les accords sur les salaires, etc. Son influence est, de ce fait, probablement plus grande que l'influence de n'importe quel parti d'opposition ». ⁷³ Ainsi une évolution strictement politique a-t-elle eu des répercussions

⁷¹ Entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000.

⁷² Sur le « partenariat social » à l'irlandaise, cf. chapitre 4, section 4, *supra*.

⁷³ Entretien avec Trevor Sargent, Dublin, 9 mai 2000.

majeures quant à l'ouverture d'opportunités en faveur d'un RI. Dans les cas néerlandais et irlandais, on a assisté au fait remarquable que des développements dans la sphère de la vie politique ont permis à des partisans du RI d'occuper des positions stratégiques en matière de mise à l'agenda.

Au Canada, l'épisode « Jean Chrétien » en décembre 2000 est, du point de vue de la progression de notre analyse, particulièrement instructif. Si les informations suivant lesquelles le premier ministre fédéral avait l'intention de « laisser sa marque en créant un revenu annuel garanti, octroyé du berceau à la tombe »⁷⁴ étaient effectivement correctes, il s'agirait là d'un exemple paradigmatique de développement purement politique (*political*) affectant fortement – et positivement – les chances d'une alternative (*policy*). Les données récoltées sur le terrain conduisent certes à nuancer ces informations, mais il n'en reste pas moins que cet épisode est révélateur d'une situation intéressante : en excédent budgétaire, le gouvernement fédéral cherche à légitimer son autorité face aux exécutifs provinciaux en redistribuant des ressources à l'ensemble des Canadiens.⁷⁵ Il s'agit bien là d'une évolution relevant de la sphère de la vie politique qui ouvre des opportunités pour les défenseurs d'alternatives en matière de sécurité du revenu.⁷⁶

En France, le retour au pouvoir des socialistes (PS) en 1997 a certainement favorisé la discussion politique de « l'allocation compensatrice de revenu », l'alternative au revenu minimum d'insertion (RMI) imaginée par Roger Godino. Mais, en France comme en Belgique, c'est un autre développement majeur qui est – à première vue – susceptible d'avoir fortement favorisé le passage d'un RI à l'agenda de l'exécutif. Dans ces deux pays, les partis écologistes ont pris part, pour la première fois dans leur existence, à une coalition gouvernementale : entre 1997 et 2002 pour *Les Verts* (France), et 1999 et 2003 pour *Agalev* et *Ecolo* (Belgique⁷⁷). Or on sait, en particulier dans les cas des partis belges, que ces formations ont depuis leur naissance revendiqué l'instauration d'une forme de RI, et qu'en leur sein se sont souvent exprimés de vigoureux plaidoyers en faveur de la proposition. Pourtant, et c'est bien là l'un des paradoxes de cette discussion, la France et la Belgique sont deux pays dans lesquels le RI n'a jamais formellement figuré à l'agenda gouvernemental au sens défini plus

⁷⁴ 'PM's Legacy : Income for All. Chrétien Wants to Leave Mark with Cradle-to-Grave Program of Guaranteed Annual Income', *Ottawa Citizen*, 9 décembre 2000.

⁷⁵ Un haut fonctionnaire québécois nous déclarait en ce sens que « l'identité canadienne repose en partie sur des grands programmes sociaux dans lesquels le fédéral joue un rôle important » (Entretien avec Marco de Nicolini, Québec, juin 2001).

⁷⁶ Au Canada, certains ont ainsi explicitement fondé leur argument en faveur d'un retour aux allocations familiales universelles sur l'idée d'une meilleure visibilité du fédéral en matière redistributive.

⁷⁷ En Belgique, les écologistes ont pris part à la coalition fédérale, mais également aux exécutifs de la Région flamande, de la Région wallonne, et de la Communauté française de Belgique.

haut,⁷⁸ ce qui démontre qu'un développement dans la sphère de la vie politique ne peut à lui seul forcer l'ouverture d'une large fenêtre d'opportunité. Au-delà des explications locales – le fait, par exemple, que les portefeuilles ministériels dévolus aux écologistes n'incluaient pas de compétence en matière de protection sociale⁷⁹ ou de fiscalité – il faut dès lors se demander quelles sont les forces contextuelles qui peuvent déterminer l'ampleur de l'intersection des trois sphères. Ce sera l'objet de notre deuxième section.

⁷⁸ Cf. chapitre 5, *supra*.

⁷⁹ A l'exception du Ministère wallon des Affaires sociales, qui a été dévolu à l'écologiste Thierry Detienne, mais dont les compétences sont réduites par rapport au Ministre fédéral des Affaires sociales.

Section 2 :

Les déterminants de la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel

Le modèle de Kingdon prévoit l'ouverture quelque peu mécanique de fenêtres d'opportunités politiques lorsque des développements favorables ont lieu dans chacune des trois sphères. L'idée de « développement favorable » est évidemment impossible à définir *a priori*, et suppose un travail théorique et empirique en amont. C'est ce travail qui a permis, par exemple, d'identifier des « problèmes » politiquement définis susceptibles d'être attachés à des « alternatives » du type RI – et inversement. La question fondamentale consiste en fait à se demander pourquoi les opportunités politiques sont exploitables ou exploitées dans certains cas, et pas dans d'autres. La version minimaliste du modèle des « courants multiples » conclut au rôle déterminant des entrepreneurs politiques. Cette version fortement américano-centrée est dépendante de la structure institutionnelle des Etats-Unis, et tributaire d'une forte individualisation du processus politique. Les « entrepreneurs politiques » ou les « *policy brokers* »⁸⁰ profitent de l'ouverture de fenêtres d'opportunité pour propulser une alternative à l'agenda, et jouent un rôle primordial dans la détermination des chances politiques d'une alternative. Nous verrons que si le rôle de ces individualités ne doit pas être négligé, il est également crucial de considérer l'impact d'acteurs collectifs qui, comme les syndicats, sont largement absents de la scène politique nord-américaine.⁸¹ Dans ce qui constitue à ce jour l'une des applications les plus systématiques du modèle de Kingdon à la question de la protection sociale, R. Kent Weaver illustre le même type de biais, puisque l'attention exclusive qu'il accorde aux Etats-Unis l'entraîne à délaisser l'analyse de l'impact du régime « libéral » sur la faisabilité politique de réformes redistributives telles que l'impôt négatif ou le *Earned Income Tax Credit*.⁸² Or, comme nous aurons l'occasion de le montrer en examinant d'autres cas, cet impact est manifestement important.

A la lumière de notre propre recherche, nous proposons par conséquent de complexifier le modèle en reprenant la matrice d'hypothèses qui, au terme du chapitre 3, accompagnait la définition de la faisabilité politique. En effet, comme nous l'avions alors souligné, celle-ci recoupe partiellement les éléments du modèle de Kingdon, tout en

⁸⁰ Selon l'expression de Paul A. Sabatier. Dans son modèle des « coalitions de cause », Sabatier attribue un rôle central aux *policy brokers* qui tentent de trouver un compromis entre les différentes coalitions pour favoriser une solution politique (cf. par exemple Sabatier 1998: 104).

⁸¹ Sur la spécificité de la classe ouvrière américaine, lire Davis 1986.

⁸² Weaver 2000.

permettant de l'enrichir. Pour rappel, la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique, étant donnés les *traits constitutifs* de ce dernier, est déterminée par les *propriétés* du contexte politique dans lequel il est discuté. Par hypothèse, les *propriétés* du contexte sont définies par les sept paramètres suivants :⁸³

- (a) *l'existence de propositions rivales, et leurs traits constitutifs ;*
- (b) *les problèmes présents à l'agenda décisionnel ;*
- (c) *les rapports de force entre les acteurs politiques en présence ;*
- (d) *les contraintes institutionnelles ;*
- (e) *la contrainte budgétaire ;*
- (f) *les valeurs de l'opinion publique ;*
- (g) *le climat idéologique.*

Le point (a) fait clairement écho à la « liste d'idées » dressée dans la sphère des politiques, alors que le point (b) est lié au contenu de la sphère des problèmes, tout comme d'ailleurs dans le cas présent le point (e) – nous avons parlé à ce sujet du problème du « coût de la protection sociale ». On notera également que les point (c) et (g) ne sont pas sans rapport avec les évolutions observées dans la sphère de la vie politique. S'il ne s'agit donc pas de contester ici l'importance cruciale des trois sphères, cette matrice d'hypothèses nous invite cependant à réfléchir à l'impact d'autres facteurs explicatifs, en gardant à l'esprit l'idée d'une prise en compte de la « causalité conjoncturelle multiple » développée au chapitre 5. Ainsi, l'hypothèse relative aux « rapports de force entre acteurs » ne peut-elle être réduite à la question des seuls positionnements stratégiques des entrepreneurs politiques. Comme nous y invitent les résultats de la *Qualitative Comparative Analysis* entreprise au chapitre précédent, il importe de réexaminer également la position des syndicats et des mouvements sociaux. Il est d'ailleurs plausible que, comme le suppose le point (d) de la matrice, les effets de positions similaires soient contrastés suivant le cadre institutionnel dans lequel elles se déploient.

(1) Acteurs politiques : les partis

Dans quatre des cinq pays étudiés, ce sont les partis écologistes qui ont défendu avec le plus de constance l'instauration d'un RI. *Ecolo* et *Agalev* en Belgique, *Les Verts* en France, le *Green Party* en Irlande et *GroenLinks* aux Pays-Bas ont tous, à des degrés divers, discuté et

⁸³ Pour plus de détails, on se reportera à la conclusion du chapitre 3, *supra*.

inclus la proposition dans leur programme électoral.⁸⁴ Si ces partis ne constituent nulle part des forces politiques majoritaires, ils ont tous été représentés dans le parlement de leur pays respectif. Dans les cas belge et français, ils ont même pris part à des coalitions gouvernementales, respectivement entre 1999 et 2003, et 1997 et 2002, exerçant par là une influence sur l'action publique. D'autres formations politiques ont également revendiqué l'introduction d'un RI ou de l'une de ses variantes. Au Québec (Canada), par exemple, l'*Action Démocratique du Québec* défend une variante de l'impôt négatif, alors qu'à gauche le *Rassemblement pour l'Alternative Progressiste* s'est officiellement prononcé en faveur d'un « revenu de citoyenneté ».⁸⁵ En Belgique, le parti *Vivant* a fondé sa plate-forme électorale sur une proposition de « revenu de base ». Mais c'est surtout aux Pays-Bas que l'idée d'un RI a conquis un large spectre idéologique, des socialistes radicaux à la droite libérale. Dans la quasi-totalité des formations politiques néerlandaises, on trouve des minorités – parfois conséquentes – en faveur de la mesure.

Nous avons déjà mentionné le fait que les deux pays dans lesquels les partis écologistes ont été impliqués dans l'exécutif, la France et la Belgique, sont aussi les deux pays où le RI n'a jamais formellement figuré à l'agenda gouvernemental en tant qu'alternative sérieuse. Il n'est donc pas absurde de supposer, en première analyse, que leur impact sur la faisabilité politique de la mesure a été relativement minime. Il faut cependant se garder d'en conclure trop hâtivement qu'il a été négatif, ce qui serait pour le moins paradoxal. L'inscription comme acteur très minoritaire dans une coalition composée d'un ou de plusieurs partis dominants n'est pas nécessairement susceptible de favoriser la défense d'un instrument d'action spécifique. Mais surtout, comme on le constatera plus loin dans le cas français, il n'est pas exclu que la participation gouvernementale ait eu un impact indirectement positif, par l'adoption de mesures plus modestes susceptibles d'ouvrir la voie à un RI.

Par ailleurs, l'influence des partis politiques sur l'agenda ne s'exerce pas exclusivement par la participation à l'exécutif. Le travail parlementaire est l'une des voies par lesquelles une formation peut imposer la discussion d'une mesure, voire sa mise à l'agenda. Ainsi en Irlande le député écologiste Trevor Sargent ne manque-t-il jamais une occasion de rappeler le point de vue de son parti sur la question du « revenu de base » (*basic income*). A la

⁸⁴ Au Canada, le système électoral majoritaire a maintenu ce courant politique à la marge de la vie politique. Aux Pays-Bas, un parti écologiste plus marginal, *De Groenen*, défend également la proposition. Dans son programme électoral de 2002, il est question d'une allocation universelle de 500 € par mois pour les Néerlandais âgés de plus de 18 ans (cf. De Groenen 2002).

⁸⁵ Cf. notamment Wernerus (à paraître).

suite de la publication du *Green Paper* sur l'allocation universelle, il interpellait directement le premier ministre sur le sujet, en indiquant que :

« The Green Party welcomes the fact that a guaranteed basic income is under discussion, but it is necessary to have far more discussion, given that the Green Paper vindicates our view that guaranteed basic income would have a far more positive impact on reducing poverty than the present tax and welfare system and would also encourage people to move from the unofficial economy into regular employment. »⁸⁶

Un parti même marginal peut aussi favoriser la discussion d'une proposition par son inclusion dans un programme électoral largement diffusé. De ce point de vue, le cas de *Vivant* en Belgique est particulièrement illustratif. Au travers d'affiches dans les grandes villes et de publicités dans les journaux, le parti est parvenu à exporter l'idée en-dehors des cercles intellectuels et écologistes, et à inciter les acteurs politiques à prendre position sur la question.⁸⁷

Si le faible impact des partis écologistes belges et français sur la mise à l'agenda d'un RI ne doit pas conduire à sous-estimer le rôle des partis politiques, il faut toutefois admettre que celui-ci est resté peu significatif dans l'ensemble des pays étudiés. En fait, trois facteurs, tous liés à la question du rapport de force entre acteurs politiques (individus et formations politiques), permettent de rendre compte de ce phénomène : la dispersion des défenseurs de la proposition, ses effets diviseurs au sein des partis et son faible rendement électoral. Les deux premiers ont été souvent évoqués par les acteurs du débat, mais le troisième paraît bien plus décisif.

Dispersion. Minoritaires dans différentes formations, les partisans du revenu de citoyenneté sont surtout dispersés à travers l'ensemble du spectre politique. Ils n'ont parfois que cette seule idée comme dénominateur commun, les arguments utilisés en sa faveur divergeant considérablement. Issus de familles politiques différentes, « ils n'ont pas d'intérêt à travailler ensemble ».⁸⁸ Cet éclatement des avocats de la proposition a été souvent souligné par les observateurs du débat néerlandais. Affichant ses doutes sur la stabilité d'une coalition pour le moins hétéroclite, le magazine *Groene Amsterdammer* expliquait par exemple, dès 1985, que « l'allocation universelle ne semble pas être défendue par *un seul* camp politique, mais par toutes sortes de gens issus de *tous* les camp politiques »⁸⁹. Début 1993, au moment

⁸⁶ Ireland 2003. En décembre 2002, Trevor Sargent avait interpellé la Ministre des Affaires sociales Mary Coughlan sur le même sujet.

⁸⁷ Cf. chapitre 4, section 1, *supra*.

⁸⁸ Entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000.

⁸⁹ 'De triomfantelijke terugkeer van het basisinkomen', *De Groene Amsterdammer*, 19 juin 1985.

de la publication par le *Centraal planbureau* du rapport *Nederland in drievoud*, qui incluait un scénario d'introduction d'un impôt négatif, un autre commentateur notait combien l'idée pouvait « semer la confusion à gauche comme à droite », et ce depuis le début des années 80.⁹⁰ Alors qu'en 1994 deux ministres se déclaraient favorables au RI, un journaliste du *NRC Handelsblad* faisait le même constat dans un éditorial au titre révélateur : « le débat traverse les clivages politiques ».⁹¹ Ainsi, il serait improbable qu'une coalition transversale ne se constitue en faveur de la proposition. L'un des animateurs du débat irlandais, le philosophe John Baker, constatant que « the basic income debate has developed *accross the ideological spectrum* » indiquait à ce propos : « I often wondered how secure and stable these potential alliances could be ».⁹² En France, certains défenseurs de la proposition ont découvert avec surprise qu'en septembre 2003, Christine Boutin, députée de la droite conservatrice, avait remis au Premier ministre un rapport sur l'exclusion sociale dans lequel elle défendait l'instauration d'un « Dividende universel ».

Division. Une deuxième raison parfois invoquée revient à souligner combien la proposition d'instaurer un RI est susceptible de semer la confusion *au sein même* des partis, et partant d'affaiblir leur capacité à faire face aux concurrents. Kees Vendrik (député néerlandais, *GroenLinks*) confirme cette impression, indiquant que « dès l'origine [de *GroenLinks*], des désaccords sont apparus sur cette question »⁹³. En 1990, par exemple, l'un des quatre partis formant *GroenLinks* publiait un document exposant les arguments *contre* le RI.⁹⁴ « A chaque fois qu'il s'agit de rédiger le programme électoral », ajoute Kees Vendrik, « partisans et opposants discutent âprement des avantages et désavantages de la proposition ». Selon Alexander de Roo, député *GroenLinks* au Parlement européen, « la proposition d'un 'revenu plancher' (*Voetinkomen*), qui est une allocation universelle partielle [i.e. dont le montant est insuffisant pour en vivre décemment], est le fruit d'un compromis » entre les diverses composantes du parti écologiste.⁹⁵ Aux Pays-Bas, cette fracture entre partisans et opposants se retrouve dans toutes les autres formations politiques importantes. Un débat sur la question du revenu minimum inconditionnel anime notamment le parti travailliste (*PvdA*)

⁹⁰ 'Het « Linkse » basisinkomen kan « Rechtse » problemen oplossen', *NRC Handelsblad*, 7 janvier 1993.

⁹¹ Van Empel 1994. Van Empel constatait notamment que « le 'revenu de base' est un thème qui peut rassembler d'étrange coalitions en sa faveur ».

⁹² Entretien avec John Baker, Dublin, mai 2000.

⁹³ Entretien avec Kees Vendrik, La Haye, mai 2000.

⁹⁴ Klappe 1990.

⁹⁵ Entretien avec Alexander de Roo, Amsterdam, mai 2000.

depuis le début des années 80.⁹⁶ Paul de Beer, l'un des instigateurs de cette réflexion, se rappelle qu'à l'époque « les dirigeants étaient fortement opposés à l'allocation universelle. Ils affirmaient qu'il serait dangereux pour le parti de soutenir une telle proposition. 'Nous sommes un parti travailliste' affirmaient-ils ; 'or, avec le revenu de citoyenneté, nous disons : nous ne croyons plus être capables de trouver un emploi pour tout le monde' ». ⁹⁷ La crainte de paraître capituler devant la montée du chômage précipite le rejet de l'idée, qui reviendra pourtant régulièrement à l'ordre du jour au cours des années 90, et continuera à diviser la formation. En 1992, une commission du parti publie un document dans lequel les avantages de la mesure sont rappelés. Cependant, reprenant une série d'objections « de poids », elle conclut que « l'idée d'introduire un revenu de citoyenneté, bien qu'intéressante et stimulante en tant qu'utopie, doit être écartée ». ⁹⁸ Témoin de l'indécision du parti travailliste (*PvdA*) sur la question, le programme électoral publié deux ans plus tard se veut plus nuancé, ouvrant à nouveau la porte à la proposition : « il n'est pas exclu que soit menées des expériences sur le revenu de citoyenneté, à une échelle limitée et suivant des conditions déterminées ». ⁹⁹ Et lorsque fin 1994, l'idée revient à l'agenda suite aux déclarations des ministres Wijers et Zalm, l'absence de position ferme sur la question suscite des tensions quant à l'attitude à adopter. De façon très symptomatique, deux grandes figures du *PvdA*, Ad Melkert et Wim Kok, font des déclarations contradictoires à ce propos et, comme précédemment, le débat est reporté vers une échéance plus éloignée. En France, les *Verts* ont été confrontés à la même situation, alors qu'en Irlande, au cours de la législature 1998-2002, les deux seuls députés du *Green Party* se sont opposés sur cette question. ¹⁰⁰

Les acteurs du débat eux-mêmes jugent que ces deux facteurs affectent négativement la faisabilité politique d'un RI. Une analyse plus fine, rendue possible par une mise en perspective temporelle et comparative, incite toutefois à en relativiser la portée. En premier lieu, il est plausible qu'un très grand nombre de propositions de réformes partagent un statut similaire : large diffusion au sein du spectre politique et facteur de division à l'intérieur des partis. Pensons à la question du droit de vote des non-nationaux, ou aux propositions de transformation des régimes de retraites. Il est toutefois frappant de constater que, dans le cas du RI, la dispersion est extrêmement forte. En second lieu, on peut supposer que la difficulté à réunir une coalition importe moins dans les pays où un système électoral de type majoritaire

⁹⁶ Notamment lors du congrès d'avril 1983. Voir Roebroek & Hogenboom 1990: 140.

⁹⁷ Entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000.

⁹⁸ Commissie Wolfson 1992: 30.

⁹⁹ *PvdA* 1994: 42.

(Canada, France) n'impose pas nécessairement d'exécutif multipartite. De surcroît, il n'est pas exclu que la dispersion des défenseurs du RI constitue précisément un avantage dans les démocraties consociationnelles (Belgique, Pays-Bas).¹⁰¹

Faible rendement électoral. Un dernier facteur est cependant à considérer. Il est, partiellement du moins, lié à la dispersion des partisans de la proposition. Kees Vendrik (député néerlandais, *GroenLinks*) l'exprime en indiquant que cette dispersion fait du RI une proposition « faible sur le plan stratégique » : d'après lui, « c'est une poudre à lessiver que l'on peut utiliser dans n'importe quelle machine », à gauche comme à droite.¹⁰² De ce fait, le rendement électoral d'une défense explicite du RI serait relativement faible, voire négatif : la position de force d'un parti adoptant la proposition pourrait se trouver fragilisée. Dans un contexte où la proposition est défendue par de nombreux acteurs, comme aux Pays-Bas ou au Canada, elle ne présenterait aucun avantage en terme de « distinction » politique.

Par ailleurs, l'attachement présumé de l'opinion publique à la morale de l'effort et à l'éthique du travail a freiné l'intégration de propositions de type RI aux programmes électoraux des partis politiques. Si les écologistes restent officiellement favorables à la proposition, ils se montrent eux-mêmes extrêmement prudents dans la remise en cause publique de la contrepartie exigée de ceux qui bénéficient de prestations sociales. L'un des dirigeant d'*Ecolo* (Belgique), allié historique des défenseurs de l'allocation universelle, indiquait ainsi que « si quelqu'un souhaitait qu'Ecolo défende l'idée d'une suppression de l'obligation de chercher du travail pour les chômeurs, [il s'y] opposerai[t] ». ¹⁰³ Ce n'est donc qu'indirectement, par le biais d'une auto-censure préventive, que l'opinion publique exercerait des effets sur la faisabilité politique d'un RI.

(2) Acteurs politiques : les syndicats

La littérature sur les politiques sociales, que ce soit celle relevant de l'école néo-institutionnaliste ou, plus encore, celle relevant de l'approche en termes de ressources de pouvoir, attribue un rôle crucial aux syndicats dans la détermination de la faisabilité de réformes en matière de protection sociale. On trouve dans la littérature scientifique sur le RI

¹⁰⁰ Respectivement Entretien avec Jeanne Revel, Paris, mai 2000 ; et entretien avec Paul O'Brien, Dublin, mai 2000.

¹⁰¹ Lijphart 1968.

¹⁰² Entretien avec Kees Vendrik, La Haye, mai 2000.

le même type de réflexion : dans ce corpus l'opposition syndicale à toute protection détachée du travail est décrite comme constituant, dans certaines circonstances, l'un des obstacles majeurs à la progression politique de l'idée. L'utilisation des techniques comparatives de la *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) nous a permis de conforter partiellement cette hypothèse, puisque l'absence d'un « système de Gand » (la condition 'NONGHENT') a été jugée cruciale dans la mise à l'agenda d'un RI, en combinaison avec l'absence d'un mouvement social revendiquant son introduction (soit, pour rappel, la combinaison 'NONGHENT movement'). La présence de cette condition dans toutes les formules minimales produites par QCA nous incite donc à réexaminer les éléments factuels avancés dans le chapitre 4, pour prolonger la réflexion sur l'impact effectif des syndicats. Ne seraient-ils susceptibles de constituer un obstacle à la progression politique d'un RI que dans le cadre institutionnel d'un « système de Gand » ?

Si la Belgique, qui combine un tel système avec un taux très élevé de syndicalisation, représente l'exemple idéal-typique d'une situation défavorable – toujours sous l'hypothèse d'une opposition des syndicats à l'introduction d'un RI –, dans d'autres pays l'existence de points de blocage similaires est également à examiner. De ce point de vue le contraste avec le cas français est particulièrement éclairant. En France les taux de syndicalisation sont extrêmement faibles, et la gestion quotidienne des prestations de l'assurance-chômage n'est pas assurée par les seuls syndicats, mais par une agence publique (ANPE) placée sous l'autorité directe du Ministère du travail. Pourtant, deux observations empêchent de déduire de ce constat que les organisations de travailleurs ne sont pas un acteur crucial à considérer dans le cas des débats sur le RI. Premièrement, en matière de réforme de la protection sociale les syndicats français disposent d'une capacité de mobilisation extrêmement forte qui a permis, à plusieurs reprises depuis les années 1950, la mise en cause de réformes initiées par le gouvernement.¹⁰⁴ Deuxièmement, diverses formes de « gouvernance sociale »¹⁰⁵ ont conféré aux syndicats français une place privilégiée dans les discussions politiques sur l'avenir de l'Etat providence. De la participation à des organismes consultatifs comme le *Conseil économique et social* à l'implication dans la gestion des caisses d'assurances sociales, notamment en matière d'assurance-chômage (UNEDIC), nombreux sont les lieux institutionnels dans lesquels les organisations de travailleurs représentent des interlocuteurs

¹⁰³ Entretien avec Philippe Defeyt, Namur, décembre 2001. Philippe Defeyt était membre du Collectif Charles Fourier, qui a défendu la proposition en Belgique en 1984-85 (cf. chapitre 4, section 1, *supra*).

¹⁰⁴ Cf. Palier 2002a: 163.

¹⁰⁵ Selon l'expression de Bernhard Ebbinghaus (2002).

incontournables.¹⁰⁶ On peut donc supposer que, dans le contexte d'un Etat social de nature « bismarckienne » ou « corporatiste » caractérisé par une prédominance des assurances sociales, le rôle joué par les syndicats dans le processus de réforme ne peut pas être négligé, même en l'absence d'un « système de Gand ». On posera donc plutôt que la présence d'un tel système vient *renforcer* l'impact négatif de l'opposition syndicale au RI, et non la déterminer exclusivement. Il s'ensuit logiquement que, dans les deux pays libéraux (Canada et Irlande), on peut s'attendre à un impact plus faible des organisations de travailleurs sur la faisabilité politique de la proposition.

Au Canada, le mouvement syndical a manifesté une grande réticence à l'idée d'un RI, mais sa faiblesse structurelle l'a empêché de jouer un rôle décisif dans le débat politique sur la question. Comme l'explique Rodney Haddow, « the union movement has always treated the GAI [Guaranteed Annual Income] with considerable caution and viewed it as potentially antithetical to its social policy goals ».¹⁰⁷ Si dans les années 1970 plusieurs documents attestent d'un soutien très relatif pour la proposition, envisagée sous certaines conditions comme un acceptable filet de dernier recours,¹⁰⁸ la position du monde syndical canadien quant au « revenu annuel garanti » semble d'abord caractérisée par une certaine confusion.

« Organized labour's early response to the GAI [Guaranteed Annual Income] was *muted and confused*. (...) it was *slow to form a coherent assessment* of the implications of a negative income tax for its program. »¹⁰⁹ ;
 « this internal CLC [Canadian Labour Congress] discussion [in 1973] revealed *considerable confusion* about just what a GAI, and the government's version of it, amounted to and about how labour should begin to approach the issue. »¹¹⁰

A la suite de la publication en 1985 du rapport de la « Commission Macdonald », qui préconisait l'introduction d'un *Régime universel de sécurité du revenu* sous la forme d'un modeste impôt négatif, l'hostilité syndicale quant à l'idée d'un RI s'est faite beaucoup plus nette.¹¹¹ En 1986 la convention du *Canadian Labour Congress* (CLC)¹¹² a ainsi adopté une motion sur le revenu annuel garanti (RAG) pour dénoncer son inspiration néo-libérale

¹⁰⁶ Sur le rôle de « veto player » des syndicats français en matière de protection sociale, et les liens entre ce rôle et le paritarisme, cf. la synthèse dans Palier 2002a: 262-269.

¹⁰⁷ Haddow 1994: 350.

¹⁰⁸ Cf. Haddow 1993 : 170-172. Parmi ces conditions, le *Canadian Labour Congress* insistait particulièrement sur la nécessité d'introduire un « revenu annuel garanti » dont le montant serait suffisamment élevé, accompagné d'un relèvement important du salaire minimum destiné à prévenir une baisse tendancielle des plus faibles rémunérations.

¹⁰⁹ Haddow 1994: 353.

¹¹⁰ Haddow 1994: 354, nous soulignons.

¹¹¹ Pour une synthèse de ces réactions négatives, cf. Tanguy 2001: 93-96.

¹¹² Le *Canadian Labour Congress* est la plus importante des confédérations syndicales canadiennes. En 2002, elle regroupait 72,8% du total des affiliés (Human Resources Development Canada 2003: 41).

(Friedman) et le risque qu'un tel dispositif ferait peser sur le salaire minimum.¹¹³ Cette opposition n'a toutefois jamais influencé durablement les opportunités politiques en faveur d'un RI. Les syndicats canadiens, inscrits dans un régime typiquement libéral, occupent une position marginale dans le processus de décision en matière de protection sociale.¹¹⁴ Des taux de syndicalisation qui placent le Canada parmi les pays de densité « moyenne »¹¹⁵ n'ont pas suffi à conférer aux organisations de travailleurs une capacité de mobilisation comparable à d'autres pays situés dans la même catégorie (densité « moyenne »), mais disposant de structures institutionnelles corporatistes, comme l'Allemagne et l'Italie. Par ailleurs, le bras politique du monde syndical, le *New Democratic Party*, est toujours resté cantonné dans un statut minoritaire, privant les travailleurs d'un relais privilégié dans le processus de mise à l'agenda.¹¹⁶

Il faut néanmoins admettre que dans l'autre pays relevant du régime libéral de protection sociale, l'Irlande, la situation a été sensiblement différente. Le « corporatisme catholique »¹¹⁷ ayant longtemps conféré à l'Eglise un rôle privilégié, voire exclusif, dans la définition et la gestion des objectifs de la protection sociale, il faut attendre les années 1970 pour voir les syndicats impliqués dans la discussion de ces matières.¹¹⁸ A la différence du Canada, le rôle des syndicats va cependant progressivement s'amplifier. En 1987, le *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) est officiellement associé au nouveau processus de « partenariat social », qui inclut aussi les représentants des employeurs et du gouvernement. Même si le forum est consultatif, cette position permet à l'organisation syndicale d'influencer les termes des politiques économiques et sociales, en ce compris dans le domaine de la fiscalité et de la lutte contre l'exclusion.¹¹⁹ Dans cette arène, des représentants de l'ICTU auraient à plusieurs reprises soutenu les propositions visant à inclure le RI dans les programmes d'accord national (National Agreement).¹²⁰ Rosheen Callender, l'une des

¹¹³ Haddow 1993.

¹¹⁴ Cf. Banting 1987 ; Leman 1980.

¹¹⁵ Wallerstein et Western 1999. Au Canada, les taux oscillent entre 25% et 35% de la force de travail sur l'ensemble de la période 1950-1992, couverte par cet article. Pour rappel (cf. tableau 4.1, *supra*), en 2002 le taux de syndicalisation au Canada était de 25,7%.

¹¹⁶ Pour être exhaustif, il faut ajouter que la situation est sensiblement différente dans la province du Québec, où certains figures du syndicalisme ont ouvertement défendu la proposition (cf. chapitre 4, section 2, *supra* ; cf. aussi Wernerus, *à paraître*).

¹¹⁷ McLaughlin 1993.

¹¹⁸ Ebbinghaus 2002.

¹¹⁹ Cf. notamment Ebbinghaus 2002. Les liens entre l'ITUC et le parti travailliste (*Labour Party*) sont relativement ténus. Par ailleurs, loin d'être une organisation de masse comme son homologue britannique, ce parti ne représente qu'une petite fraction de l'électorat. C'est donc bien plus par la voie du partenariat social que par la voie de son bras politique historique que le syndicalisme irlandais exerce son influence sur la politique publique.

¹²⁰ Entretien avec Rosheen Callender, Dublin, 11 mai 2000.

dirigeantes du *Services, Industrial, Professional, Technical Union* (SIPTU), composante principale de la confédération ICTU, soutient l'idée depuis le milieu des années 1980.¹²¹ Bien que sa position personnelle ne soit pas officiellement reprise par le SIPTU, elle estime néanmoins que les pressions d'acteurs syndicaux ont contribué à propulser le RI à l'agenda de l'exécutif, et à faire en sorte que « l'Irlande [soit] plus proche que n'importe quel autre pays de l'introduction d'une allocation universelle ». ¹²² En tout état de cause, les syndicats irlandais – qui, à la différence des syndicats canadiens, sont intégrés dans un processus de type néo-corporatiste leur procurant un réel levier politique – n'ont pas tenté de bloquer la discussion sur le RI.

La situation dans les deux pays libéraux est donc contrastée. Il est cependant évident que l'influence des syndicats sur les politiques sociales – et, partant, sur la faisabilité politique d'un RI – y est plus faible que dans les trois autres pays, héritiers d'une longue tradition corporatiste, et dans lesquels les partis socialistes (Belgique, France), travailliste (Pays-Bas), ou communiste (France) sont loin d'avoir été marginaux. Parmi les systèmes bismarckiens considérés dans notre étude, c'est le cas belge qui confirme le plus nettement les hypothèses relatives à l'impact négatif des syndicats sur les chances politiques d'un RI. En Belgique, bien que peu nombreuses les réactions syndicales aux développements de la sphère des politiques sur la question du RI ont souvent été extrêmement négatives.

Aux origines du débat belge, en 1985, deux économistes de la *Confédération des Syndicats Chrétiens* (CSC) – le plus important syndicat en termes du nombre d'affiliés – exprimaient déjà leur crainte quant à l'impact qu'un système d'allocation universelle pouvait avoir sur la « gouvernance sociale » :

« Comment s'organiseront les rapports entre l'Etat et la société civile ? Les droits sociaux du citoyen devront-ils s'exercer uniquement par suffrage électoral et éventuellement par le référendum, ou y aura-t-il encore des formes de démocratie économique (concertation sociale, conventions collectives, etc.), et quelles seront les compétences des partenaires sociaux et des groupes intermédiaires présents dans la société ? » ¹²³

¹²¹ Cf. Callender 1986.

¹²² Entretien avec Rosheen Callender, Dublin, 11 mai 2000.

¹²³ Beguin et Reman 1985 : 369-70. Des craintes similaires sont exprimées, quoique moins explicitement, dans la réaction de François Martou, économiste très proche de la CSC et futur président du *Mouvement Ouvrier Chrétien* (MOC), à la proposition d'allocation universelle émanant du *Collectif Charles Fourier* (cf. chapitre 4) : « La détermination des revenus a toujours été le fait de rapports de forces fluctuant entre des sphères multiples : entreprises, secteurs, Etat, législation, conventions, sécurité sociale. (...) Un décret sur le statut des plus faibles peut-il remplacer avantageusement une mécanique plus complexe ? Les néo-libéraux veulent le faire croire, mais leur véritable but est de supprimer les pouvoirs compensateurs visibles pour rendre la suprématie à la main invisible des rapports asymétriques de ce que l'on appelle encore le marché. Il est vrai qu'ils pensent que le travail s'achète et se vend sur un marché, comme un autre produit et que le revenu est un prix comme un autre. Suffit-il d'ajouter une rente forfaitaire pour changer cela ? » (Martou 1985: 434).

Dans son bulletin d'information officiel, la CSC réagissait très négativement à la proposition du *Collectif Charles Fourier*, dont elle fustigeait les « niaises prétentions » tout en s'inquiétant des « manœuvres idéologiques que ne manqueront pas de tenter certains autour de l'idée de 'l'allocation universelle', manœuvres contre lesquelles le syndicalisme aura tôt ou tard à lutter ». ¹²⁴ Au cours des années qui suivent, la position ne varie pas, et certains dirigeants de la CSC se positionnent comme les plus farouches adversaires de la proposition. ¹²⁵ En janvier 2002 est publié le rapport préparatoire du Congrès de la confédération syndicale, qui comprend une section dont le titre est sans ambiguïté : « pas d'allocation universelle ». ¹²⁶ Au cours de la période, la position de l'autre grand syndicat belge, la *Fédération Générale du Travail de Belgique* (FGTB), n'est pas très différente. ¹²⁷

A l'image des développements observés dans les autres pays disposant d'un *Ghent System*, ¹²⁸ les syndicats belges sont restés des acteurs puissants, à la fois par leur force de mobilisation, leur degré élevé de représentativité, et la place privilégiée qu'ils occupent au cœur de la « gouvernance sociale ». Leur accord en matière de réforme explicite de la protection sociale s'avère difficilement contournable. Malgré l'écart gigantesque entre les niveaux de densité ¹²⁹ et l'absence d'un système de Gand, la situation des syndicats français présente certaines similarités. Comme on l'a dit plus haut, la participation à la gestion paritaire des assurances sociales et une forte capacité de mobilisation leur confèrent un pouvoir de blocage relativement conséquent, bien que déclinant. Sur la question du RI, les organisations syndicales françaises ont toutefois été beaucoup plus discrètes que leurs homologues belges, et leur position a de ce fait très peu – voire pas du tout – influencé les termes du débat politique.

Dans son histoire détaillée des débats sur le « revenu garanti » en France, Laurent Geffroy ne mentionne pas un seul document attestant d'une position des organisations de travailleurs quant à la proposition. ¹³⁰ Notre propre exploration du terrain amène à conclure qu'il ne s'agit pas là d'un oubli : les syndicats français paraissent s'être désintéressés de l'idée jusqu'à la fin des années 1990 au moins. Certes, les « comités chômeurs » de la

¹²⁴ CSC 1985. Il est intéressant de noter que la plupart des membres du *Collectif Charles Fourier* étaient également membres de la CSC. Dans un courrier adressé à *Info-CSC* (7 mai 1985), ils répondaient aux critiques adressées à leur proposition d'allocation universelle par le syndicat en indiquant qu'il ne s'agissait là que de la « première amorce d'un débat en profondeur au sein de notre mouvement [syndical] ».

¹²⁵ Pour un exemple extrême, cf. Palsterman 1996.

¹²⁶ ACV 2002.

¹²⁷ Cf. Wernerus, *à paraître*.

¹²⁸ Lange et Wallerstein 1999 ; Scruggs 2002.

¹²⁹ Alors que la densité syndicale en Belgique est l'une des plus élevées d'Europe, la densité syndicale en France est la plus faible.

¹³⁰ Geffroy 2002.

Confédération générale du travail (CGT) ont constitué l'un des piliers du mouvement social de l'hiver 1997-98,¹³¹ mais ils s'opposaient à la revendication, portée par d'autres composantes du mouvement, d'un « revenu garanti pour tous » qui soit détaché de la question – à leurs yeux distincte et prioritaire – du retour au plein emploi.¹³² Lorsqu'en 1999 l'économiste Roger Godino propose l'instauration d'un système d'impôt négatif, Michel Jalmain, Secrétaire national chargé des questions d'emploi à la *Confédération Française Démocratique du Travail* (CFDT), se montre très critique vis-à-vis de ce qu'il nomme le « revenu d'Assistance Universel » :

« (...) un tel avantage permanent pour l'entreprise ne peut que conforter la pratique d'emplois atypiques, faiblement rémunérés, devenant socialement tolérables, grâce au concours financier de la collectivité. Cette approche n'est pas, à nos yeux, une réponse efficiente pour l'insertion professionnelle des exclus. Elle rejoint le modèle de développement anglo-saxon fondé pour une bonne part sur des emplois précaires peu rémunérés. »¹³³

En France, à quelques exceptions près, les organisations de travailleurs sont donc restées discrètes sur la question d'un RI. Il n'en va pas de même pour le dernier pays « corporatiste », les Pays-Bas, où l'implication des syndicats est loin d'avoir été négligeable.

Dès 1981, la centrale *Voedingsbond FNV* s'était exprimée en faveur d'un « revenu de base » (*basisinkomen*) et allait, tout au long des années 1980, militer en faveur de la proposition.¹³⁴ Cette prise de position explicitement et officiellement favorable est sans équivalent dans le mouvement syndical européen et nord-américain. Pour l'expliquer, on peut d'abord souligner le fait que dans les années 1980 un grand nombre d'affiliés du *Voedingsbond FNV* étaient soit chômeurs, soit travailleurs faiblement rémunérés, dans un contexte de forte dégradation socio-économique. Mais c'est plus probablement l'influence des cadres cultivés sur l'élaboration des revendications qui s'est avérée déterminante.¹³⁵ En dépit des programmes de formation destinés aux affiliés, en dépit des brochures très didactiques éditées au cours des années 80 et des ateliers de discussion organisés dans certaines sections, le débat s'est épuisé pour s'arrêter au début des années 90. Raison fondamentale : il avait toutes les caractéristiques « d'une politique issue du sommet et descendant vers la base ».¹³⁶ Comme l'ont reconnu certains dirigeants à l'occasion d'une enquête effectuée entre 1992 et 1993, « il est difficile de mobiliser les membres sur un objectif abstrait, de long terme, tel que

¹³¹ Cf. chapitre 4, section 3, *supra* ; et *infra*.

¹³² Cf. Demazière et Pignoni 1998: 204-214.

¹³³ Jalmain 1999: 35.

¹³⁴ Cf. *Voedingsbond FNV* 1981 et chapitre 4, section 5, *supra*.

¹³⁵ Pour Paul de Beer, c'est la position des dirigeants, et non celle de la base, qui avait été déterminante dans le soutien exprimé en faveur du « revenu de base » (Entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000.)

¹³⁶ Van Berkel & al. 1993: 22.

l'allocation universelle »¹³⁷ ; cette perspective abstraite, portée par quelques individualités, entrain en contradiction « avec les intérêts plus concrets des membres, tels qu'ils les vivaient dans l'expérience quotidienne ».¹³⁸ Ainsi l'expérience de la seule organisation de travailleurs officiellement favorable au RI s'est-elle soldée par un relatif échec au sein même du mouvement, puisque le *Voedingsbond FNV* est resté isolé sur sa position. Cependant son travail pédagogique a eu une influence certaine sur le débat public néerlandais, au sens large. Impossible à quantifier, cette influence est perceptible au travers des articles de presse consacrés à la question du RI sur l'ensemble de la période, qui font régulièrement référence à la position de la centrale syndicale et donnent ainsi une visibilité à une défense « progressiste » du RI.¹³⁹

Globalement, on constate donc que la position des syndicats vis-à-vis du RI, à deux exceptions près (SIPTU en Irlande et, surtout, *Voedingsbond FNV* aux Pays-Bas¹⁴⁰) et pour autant qu'elle se soit exprimée, est allée de la méfiance (Canada, France) à la franche hostilité (Belgique). C'est en Belgique que cette position a été la plus nette, où l'opposition syndicale a contribué à faire du RI une proposition difficilement défendable à gauche en lui donnant une coloration « néo-libérale ».¹⁴¹ Il serait toutefois incorrect de soutenir que cette opposition, en Belgique ou en France, ait été purement stratégique – au sens où elle aurait prioritairement visé à la préservation d'une rente de position liée aux mécanismes de « gouvernance sociale » et/ou au « système de Gand ». En effet, dans chaque pays l'opposition entre syndicats et défenseurs d'un RI témoigne également de profondes divergences quant à l'interprétation des évolutions du marché du travail et quant aux réponses à y apporter. Alors que les premiers privilégient la défense du statut des travailleurs et des avantages liés à ce statut, avantages particulièrement importants dans les pays de tradition bismarckienne, les seconds cherchent à faciliter l'accès à l'emploi des plus défavorisés, quitte à promouvoir la suppression – partielle ou non – des protections dont bénéficient ceux qui exercent une activité sur le marché du

¹³⁷ Van Berkel & al. 1993: 24.

¹³⁸ Van Berkel & al. 1993: 22.

¹³⁹ Cf. par exemple 'Vakbeweging en werkgevers laten weinig heel van voorstel WRR. Voedingsbond FNV spreekt van « gemiste kans »', *De Volkskrant*, 19 juin 1985 ; 'Het « Linkse » basisinkomen kan « Rechtse » problemen oplossen', *NRC Handelsblad*, 7 janvier 1993.

¹⁴⁰ Pour être exhaustif, il faut ajouter que des dirigeants de la centrale syndicale FNV (Pays-Bas) ont défendu, à la fin des années 1990, l'idée curieuse d'un « cappuccino-model » pour la sécurité sociale néerlandaise : une base (le café) constituée d'un modeste impôt négatif, un supplément (le lait) constitué des assurances sociales traditionnelles en matière de soins de santé, d'invalidité et de chômage, et enfin une dernière couche (le cacao) constituée d'assurances individuelles. Dans ce scénario, l'impôt négatif était lié à une condition de disponibilité sur le marché du travail, ce qui l'éloignait d'un véritable RI. (Cf. 'Basisinkomen volgens het cappuccino-model', *NRC-Handelsblad*, 12 août 1995 ; et '« Er ligt een gouden kans voor modernere sociale zekerheid »', *De Volkskrant*, 13 janvier 2000).

¹⁴¹ Cf. en particulier Palsterman 1996.

travail.¹⁴² Quoi qu'il en soit, si en Belgique l'opposition des organisations de travailleurs semble devoir être prise en compte comme l'un des facteurs affectant négativement la faisabilité politique d'un RI, dans aucun des cinq pays on ne peut évidemment conclure que l'impact des syndicats ait été à lui seul décisif.

(3) Acteurs politiques : les mouvements sociaux

Si les partis politiques et les syndicats sont des forces politiques facilement identifiables, il n'en va pas de même pour les mouvements sociaux, au caractère temporaire et informel. L'usage de la *Qualitative Comparative Analysis* nous avait toutefois contraint à proposer une définition susceptible de trancher nettement entre ce qui relevait de ce répertoire d'action collective – forme non-conventionnelle d'action politique – et ce qui n'en relevait pas. Cette délimitation avait permis d'identifier un seul mouvement social ayant explicitement revendiqué l'instauration d'un RI, le mouvement des chômeurs français de l'hiver 1997-98. Avant de revenir sur cet épisode, soulignons brièvement les contrastes mis en lumière par la comparaison qualitative. On constate tout d'abord qu'en Belgique l'existence d'un *Ghent System* est à nouveau à considérer comme un élément explicatif essentiel. En raison du rôle joué par les syndicats dans l'octroi des prestations de l'assurance-chômage et dans la gestion des dossiers individuels des sans-emploi, une importante fraction des chômeurs est syndiquée.¹⁴³ Cette situation a manifestement freiné l'organisation autonome des chômeurs, ainsi que le recours à des formes non-conventionnelles d'action politique qui ont pourtant émergé en France. Aux Pays-Bas, par contre, certains chômeurs et allocataires sociaux se sont organisés à l'extérieur des structures syndicales et ont ouvertement porté la revendication d'un RI, notamment au travers du *Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden* (LBU – Conseil National des Allocataires sociaux).¹⁴⁴ Ils ont conféré à la proposition une certaine visibilité publique, toutefois inférieure à l'exposition médiatique générée par le mouvement social français. Au Canada et en Irlande des groupes de pression formellement organisés ont soutenu

¹⁴² C'est cette tension entre protection liée au travail et exclusion sociale (ou « désaffiliation ») qui est au cœur de la réflexion du sociologue français Robert Castel – intellectuel proche des cercles syndicaux – sur l'allocation universelle : « La forme la plus belle de la protection », nous expliquait-il lors d'une entrevue, « c'est le transfert du travail aux protections. Mais si la conjoncture est telle que l'on ne peut financer l'ensemble de la protection sociale par le travail, alors il faut pouvoir dépasser le modèle de la négociation salariale. Même si ce n'est pas idéal, je préfère qu'on conserve la protection universaliste, même si cela doit passer par l'impôt » (entretien avec Robert Castel, Paris, mai 2000).

¹⁴³ Au plus fort de la crise économique, entre 1985 et 1995, les chômeurs représentent près de 20% des effectifs des syndicats belges (cf. Ebbinghaus et Visser 2000: 147).

¹⁴⁴ Cf. Hogenboom & Janssen 1986.

le RI, sans jamais donner lieu à une action politique « dans la rue ».¹⁴⁵ Il est donc particulièrement intéressant de revenir sur le cas français, pour tenter d'expliquer une véritable « anomalie » révélée par la comparaison : un mouvement social a défendu l'introduction d'un RI. On se souvient que cette anomalie avait fortement influencé les conclusions de l'analyse QCA qui, contrairement à l'analyse statistique, est extrêmement sensible aux cas déviants. Elle avait infléchi l'hypothèse de travail résultant de la « minimisation booléenne », puisque de façon paradoxale la présence d'un mouvement social revendiquant l'introduction d'un RI était une condition suffisante à son *absence* à l'agenda gouvernemental (*formule 7*).

Alors qu'en Belgique l'organisation des chômeurs n'a pu s'effectuer qu'à l'intérieur des structures syndicales, en France elle s'est précisément construite en opposition à ces dernières. Le *Syndicat des chômeurs*, fondé en 1982 par Maurice Pagat – lui-même ancien syndicaliste à la *Confédération Française Démocratique du Travail* – est d'emblée « perçu comme une initiative qui menace le monopole de la représentation des travailleurs (...). Le recours au terme 'syndicat' pour désigner l'organisation des chômeurs revenait à se situer en position de concurrence, au moins symbolique, avec les organisations de salariés ».¹⁴⁶ L'opposition aux syndicats constitue l'une des constantes caractérisant les associations de chômeurs au cours de la période qui suit la fondation de cette organisation. Si des *Comités de chômeurs* sont effectivement actifs au sein de la CGT, « ils restent marginalisés au sein même de la confédération qui (...) ne leur a jamais donné les moyens de fonctionner réellement » :¹⁴⁷

« (...) il faut rappeler que les grandes centrales syndicales restent traditionnellement hostiles à toute forme d'organisation autonome des chômeurs non seulement en raison du principe souvent réaffirmé de la convergence d'intérêts entre les salariés et les chômeurs (...) mais aussi à cause des tensions multiples qui apparaissent entre les associations de chômeurs et les principaux syndicats (CFDT et FO [Force Ouvrière] notamment) qui ont été amenés à gérer l'UNEDIC, cible privilégiée des revendications des associations de chômeurs. »¹⁴⁸

De notre point de vue, il est spécialement instructif de constater que c'est précisément au sein d'organisations construites en opposition aux (ou du moins à l'écart de) grandes centrales syndicales qu'émerge la revendication d'un « revenu garanti ». Comme l'a montré la chronologie du débat français présentée au chapitre 4, l'idée d'un RI a fait l'objet de discussions parmi ces organisations avant même le mouvement de 1997-98. C'est toutefois

¹⁴⁵ Pour le Canada, cf. Haddow 1994.

¹⁴⁶ Demazière et Pignoni 1998: 155.

¹⁴⁷ Maurer et Pierru 2001: 387.

¹⁴⁸ Maurer et Pierru 2001: 387.

celui-ci qui a donné à la proposition la plus forte visibilité publique, à travers le slogan « Un emploi c'est un droit, un revenu c'est un dû ».

Ce mot d'ordre unificateur se prête à des interprétations très diverses.¹⁴⁹ L'une des animatrices du collectif *Agir ensemble contre le chômage* (AC !) se souvient ainsi que « tout le monde s'est emparé de la revendication mais l'a déclinée de mille manières différentes ».¹⁵⁰ Les comités chômeurs de la CGT, par exemple, rejettent l'idée qu'un revenu garanti financé par l'impôt puisse remplacer l'assurance-chômage, et revendiquent plutôt la mise en place d'allocations de chômage équivalentes à 80% du salaire minimum (SMIC). AC !, par contre, défend l'instauration d'un revenu garanti équivalent au SMIC, suffisant pour couvrir les besoins primaires. Prise individuellement, chaque organisation propose donc sa propre interprétation du mot d'ordre. Un examen historique du mouvement social proprement dit, ainsi que des documents diffusés à cette occasion par l'ensemble des organisations, révèle toutefois qu'au cours de l'hiver 1997-98 les manifestations publiques ont provoqué un resserrement des positions autour de la revendication d'un « revenu garanti sans contrepartie ».¹⁵¹

Une recherche focalisée sur la « faisabilité politique » ne peut s'arrêter à l'examen de la position pour elle-même, mais doit interroger plus globalement les effets politiques de « l'acteur » considéré, dans ce cas le « mouvement social ». En d'autres termes, au-delà de son impact sur la structure de représentation des sans-emploi (effets de légitimation d'organisations comme AC !, par exemple), le mouvement des chômeurs aurait-il contribué, en France, à l'ouverture d'opportunités politiques en faveur d'un RI ? L'analyse QCA concluait en sens contraire. Comme on l'a montré au terme du chapitre 5, elle était cependant tributaire d'un codage dichotomique du résultat 'AGENDA', auquel nous avons attribué la valeur '0' dans le cas français. Par comparaison avec les trois pays dans lesquels le RI a été considéré comme une *alternative sérieuse* au niveau gouvernemental, ce codage était parfaitement justifié. Cependant, la reprise de l'examen qualitatif (i.e. historique) confirme le fait qu'un codage binaire engendre une perte d'information qu'il importe de compenser par le « retour aux cas ». En effet, il apparaît que, malgré son caractère temporaire et fragmenté, le mouvement des chômeurs a eu des effets durables sur la discussion des réformes en matière de garantie de revenus et a manifestement contribué à l'accroissement de la crédibilité

¹⁴⁹ L'unification ou, à tout le moins, la fédération des organisations de chômeurs a été l'un des défis majeurs auxquels ont été confrontés des collectifs comme AC ! au cours de la décennie 1990. D'après les estimations de Denis Bouget, il y avait en 1990 près de... 8000 associations de chômeurs en France (Bouget 2002: 218).

¹⁵⁰ Entretien avec Jeanne Revel, Paris, mai 2000.

¹⁵¹ Cf. chapitre 4, section 3, *supra* ; Demazière et Pignoni 1998 : 204-205.

politique d'un RI. Le rapport Join-Lambert, consacré aux « problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998 » en constitue la meilleure preuve. Dans ce document, commandé par le Premier ministre Lionel Jospin, les auteurs appellent au prolongement de la réflexion sur la question. Le rapport Belorgey, publié deux ans plus tard, répond partiellement à cette attente, en faisant explicitement référence au mouvement des chômeurs.¹⁵² Dans ces deux rapports, comme dans d'autres publications officielles postérieures à 1998, l'idée d'une « allocation universelle » est rejetée sans ambiguïté.

S'il est donc correct d'affirmer que le RI n'a, à aucun moment, été considéré comme une « alternative sérieuse » par le gouvernement français, on peut néanmoins juger – à la lumière du retour aux cas – que le mouvement des chômeurs a effectivement contribué à promouvoir la discussion argumentée de la proposition, et à conférer une « nouvelle légitimité à la doctrine de l'allocation universelle ».¹⁵³ Ainsi, il faut admettre que la production, par l'analyse QCA, d'explications formulées sur un mode strictement déterministe ('1' ou '0') ne permettait pas de mettre en évidence ces effets du mouvement des chômeurs.¹⁵⁴

(4) Les valeurs de l'opinion publique

Suite à la lecture attentive de la littérature théorique proposée au cours des chapitres 2 et 3, nous avons inclus l'état de l'opinion publique dans la matrice d'hypothèses relatives aux déterminants de la faisabilité politique d'un RI. Nous avons opérationnalisé cette intuition dans l'analyse QCA, en testant les effets du niveau de « post-matérialisme » sur la mise à l'agenda politique de la proposition. Au terme du processus de minimisation, l'hypothèse

¹⁵² Belorgey 2000: 17.

¹⁵³ Bouget et Brovelli 2002: 173.

¹⁵⁴ Le cas du mouvement des chômeurs en France fait écho aux analyses développées dans les années 1970 par Bill Jordan, animateur d'un organisme de représentation des chômeurs en Angleterre. Dans *Paupers*, il souligne les difficultés d'organiser les sans-emplois, en indiquant que l'opposition avec le mouvement travailliste et les syndicats est inévitable, puisque les chômeurs sont enclins à revendiquer l'introduction d'une forme de garantie inconditionnelle de revenu :

« One of the greatest problems which face Claimants' Unions as they try to establish themselves as an effective force, working on behalf of the claiming class, is their relations with the established Labour movement, and with people in the working class. (...) the activities of Claimants' Unions could very easily be rendered safe and innocuous by these much more powerful forces. The established Labour movement would obviously prefer to see the Claimant's Union as a sort of pressure group for higher social security benefits. (...) Claimants' Unions have no intention of adopting this kind of role. They are opposed in principle to the Social Security system, its means tests, its humiliating claims procedure and its authoritarian powers. Far from wishing to extend it, they want it abolished. In so far as they are capable of acting together as a pressure group, it would certainly not be of a reformist, CPAG [Child Poverty Action Group] kind. *They would tend to come together to press for some form of guaranteed income, a real living income, for people in work and out of it, that would not have to be crawled and grovelled for at the feet of a bureaucratic overlord* » (Jordan 1973 : 72-73, nous soulignons).

semblait infirmée, puisque cette condition n'apparaissait ni dans la formule pour les résultats '1', ni dans celle pour les résultats '0'. Le retour aux cas permet-il de renforcer, ou inversement, de remettre en cause cette conclusion provisoire ?

L'étude comparative historique montre qu'au cours de la période de nombreux acteurs et observateurs du débat politique sur le RI ont attribué à l'opinion publique un rôle décisif dans la détermination des chances politiques de la proposition. Aux Pays-Bas, les déclarations des ministres Wijers et Zalm avaient suscité de nombreux commentaires en ce sens.¹⁵⁵ « Le revenu de base [*basisinkomen*] est controversé, mais pas pour des raisons financières ou économiques », écrivait alors un éditorialiste, après plusieurs jours d'échanges houleux sur le thème : « c'est un problème idéologique, qui tient au fait que le lien entre travail et revenu se trouve brisé: les citoyens ont un droit au revenu sans obligation d'être disponibles sur le marché du travail. La simple idée de cet 'argent gratuit' *rebute beaucoup de Néerlandais* ». ¹⁵⁶ Les cas de la femme du dentiste¹⁵⁷ ou du chirurgien¹⁵⁸ – qui, par hypothèse, ne travaillent pas – étaient ainsi mis en avant pour apporter une réponse négative à la « question éthique » : « a-t-on le droit à un revenu sans obligation de travailler ? ». ¹⁵⁹ En fait, dès l'origine cette question s'est imposée comme incontournable dans le débat néerlandais. Dans les années 70, J.P. Kuiper tentait déjà de « désamorcer une part de l'indignation morale » qu'avait suscitée sa proposition de revenu garanti en réaffirmant le devoir de travailler.¹⁶⁰ « Chacun a le devoir de travailler en fonction de ses capacités », écrit Kuiper en 1976, sans toutefois préciser les implications pratiques d'une telle affirmation.¹⁶¹ En décembre 1994, un éditorialiste notait : « *Ce n'est pas facile à vendre politiquement*. [Le revenu de base] touche le cœur éthique de l'Etat social : l'autorité devrait dorénavant garantir l'accès au revenu. Cette image seule suffit à créer de solides résistances ». ¹⁶² On retrouve des traces de ce type de constat dans les quatre autres pays. Au Canada, par exemple, dans le premier rapport officiel défendant l'introduction

¹⁵⁵ Pour un bon exemple au cours des années 80, voir : 'Inkomen los van arbeid roept hevige emoties op', *NRC Handelsblad*, 5 juin 1980. Voir aussi de Beer 1985.

¹⁵⁶ Van Empel 1994, nous soulignons.

¹⁵⁷ Exemple utilisé dans de Jong 1994.

¹⁵⁸ Exemple utilisé par le parlementaire libéral (VVD) De Korte : 'De Korte : « Het is niet rechtvaardig »', *NRC Handelsblad*, 20 décembre 1994.

¹⁵⁹ de Jong 1994.

¹⁶⁰ Voir Van Parijs 1988: 11.

¹⁶¹ Kuiper 1976: 507. Paradoxalement, Kuiper s'opposait par ailleurs à ce que le refus d'accomplir ce devoir de travailler ne donne lieu à des sanctions. « On peut douter que nous trouvions un jour une manière qui ne soit pas absurde de sanctionner le refus de travailler ». En 1988, dans un compte-rendu consacré à la situation aux Pays-Bas, Philippe Van Parijs indiquait combien le RI était particulièrement difficile à défendre dans un pays « profondément marqué par l'éthique du travail » (Van Parijs 1988).

¹⁶² 'Weg met de armoedeval', *NRC Handelsblad*, 19 décembre 1994. Pour d'autres analyses de cette objection morale telle que formulée dans le contexte de l'épisode Wijers-Zalm, voir 'Nederlanders voelen weinig voor invoeren basisinkomen', *De Volkskrant*, 20 décembre 1994 ; voir aussi van der Veen 1995.

d'un RI le « Comité Croll » anticipait les critiques en indiquant que « l'attitude générale du public face à l'éthique du travail [avait] provoqué un refus aveugle de faire face aux réalités actuelles et de rechercher des solutions hardies et courageuses ».¹⁶³ En France, le rapport Belorgey concluait une analyse sur « l'attitude face au travail » dans les termes suivants : « Cette analyse, dans le contexte français où le travail reste une valeur centrale de l'appartenance à la société conduit à réfuter la mise en place d'une allocation universelle généralisée (...) ».¹⁶⁴

Les études statistiques et qualitatives disponibles pour les pays industrialisés confirment l'attachement des citoyens à la morale de la réciprocité.¹⁶⁵ Mais il importe une nouvelle fois de dépasser le constat factuel pour tenter de comprendre les effets produits par cette situation sur la faisabilité politique d'un RI. A cet égard, les citations reprises ci-dessus ne sont que partiellement éclairantes. Tout d'abord, elles postulent l'existence d'un lien direct entre attachement à l'équilibre entre « droits et devoirs » et opposition à l'introduction d'une forme de RI. Ensuite, certaines d'entre elles impliquent que ce lien affecte de façon déterminante la faisabilité de la proposition, supposée politiquement « invendable ». Pourtant, ces liens de causalité sont loin d'être démontrés. D'une part, de nombreuses études indiquent que les opinions sur des principes généraux – comme « la contrepartie » ou « la réciprocité » – ne sont pas nécessairement cohérentes avec d'hypothétiques opinions pouvant être exprimées sur des mesures spécifiques :

« Public opinion may set limits on the possibilities and may affect an agenda of subjects in a general way, but the general public opinion is rarely well enough formed to directly affect an involved debate among policy specialists over which *alternatives* should be seriously considered ».¹⁶⁶

D'autre part, comme nous l'avons souligné au chapitre 3, les liens entre opinion publique et politique publique (*policy*) sont loin d'être unidirectionnels. Même lorsque les deux correspondent approximativement, il est très difficile de définir précisément la nature de la causalité. Il est parfaitement possible, par exemple, que dans un pays donné l'existence de

¹⁶³ Canada 1971: x.

¹⁶⁴ Belorgey 2000: 113.

¹⁶⁵ Pour des données statistiques, cf. par exemple Riffault et Tchernia 2002. D'autres références et une discussion méthodologique sont présentées au chapitre 5, *supra*. Dans son étude sur la perception du RMI en France, Georges Hatchuel indique qu'en 1995, 89% des Français estimaient « normal » que le revenu minimum « soit versé à condition que des efforts soient faits par le bénéficiaire pour s'insérer professionnellement et socialement » (Hatchuel 1996: 57). Il est intéressant de noter que dans le cadre d'une présentation de « la contrepartie dans l'aide sociale au Québec », Alain Noël suggère que les valeurs de l'opinion publique québécoise (qui serait plus libérale et plus égalitaire) ont eu une influence décisive sur le développement d'un système d'assistance généreux : « c'est en référence à ces valeurs que le Québec a développé, dans les années 1960 et 1970, une approche de l'aide sociale plus ambitieuse, plus universelle et mieux intégrée que celle définie dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada » (Noël 1996: 116).

programmes d'assistance ciblés et conditionnels soit à l'origine d'opinions favorables aux dispositifs ciblés et conditionnels, et non l'inverse.

Ainsi, force est de constater que l'analyse comparative historique, tout comme la *Qualitative Comparative Analysis* ne permet certainement pas de trancher en faveur de l'hypothèse qui consiste à accorder un rôle décisif à l'opinion publique dans la détermination des chances politiques d'un RI. Pour autant, on ne peut affirmer que le matériau empirique tende à prouver le contraire, à savoir un rôle négligeable. Certes, on constate par exemple un écart important entre les scores de post-matérialisme en Irlande et aux Pays-Bas, deux pays dans lesquels le RI a pourtant figuré à l'agenda politique.¹⁶⁷ Mais on ne peut bien entendu en déduire que cette variable soit non relevante, puisqu'elle doit être examinée en combinaison avec d'autres facteurs (cf. notamment *infra*). Il est ainsi plausible que la relative importance des valeurs post-matérialistes aux Pays-Bas ait facilité la discussion politique d'un RI.

(5) Le climat idéologique

L'analyse des développements intervenus dans la sphère des politiques, effectuée dans le présent chapitre, a mis en évidence l'existence d'une « longue liste d'idées » dont les variantes du RI ne composaient qu'une partie relativement marginale. Au cours du deuxième chapitre, nous avons précisément insisté sur l'attention croissante accordée à l'impact des « idées » dans la littérature théorique sur les politiques sociales, tout en rappelant que cette expression ne pouvait seulement désigner les « moyens d'action » ou instruments de l'action publique, mais recouvrait aussi les « cadres cohérents d'interprétation du monde » adoptés par les élites. C'est dans ce dernier sens qu'il importe de comprendre la notion de « climat idéologique », qu'il nous faut approcher ici par une « description de situations historiques ».¹⁶⁸

Le construit social que représente la sphère des problèmes repose bien évidemment sur des cadres d'interprétation du monde. Nous avons déjà noté combien, dans le cas français notamment, « la rhétorique de la désincitation au travail »¹⁶⁹ s'est progressivement imposée depuis le début des années 1990. En fait, dans tous les pays, mais spécialement dans les trois

¹⁶⁶ Kingdon 1995: 66, nous soulignons. On rappellera ici qu'Inglehart (1998) a bien exprimé la difficulté de produire des enquêtes internationales fiables au départ de questions très précises.

¹⁶⁷ Irlande : 22 ; Pays-Bas : 32 (*Post-materialist values*) (Inglehart 1997: 359).

¹⁶⁸ Braun et Busch 1999: 196. Au cours de chapitre 2 (section 2, *supra*), nous avons indiqué pourquoi une telle description de cas historiques était supérieure, du point de vue de l'étude du climat idéologique, qu'une analyse comparative « par les variables ».

¹⁶⁹ Palier 2002a: 313.

pays non-libéraux (Belgique, France, et Pays-Bas), un discours centré sur les devoirs des bénéficiaires du système de protection sociale, accompagné de références appuyées à la morale de la réciprocité, a légitimé le recours aux différentes mesures de « re-marchandisation » qui visaient à résoudre le problème des trappes à inactivité.¹⁷⁰ Pour reprendre la grille d'analyse du changement de Peter Hall, déjà évoquée,¹⁷¹ dans le domaine des politiques de l'emploi on a donc assisté dans les années 1990 au passage progressif d'un paradigme de type keynésien (essentiellement centré sur la stimulation de la demande de travail) au paradigme de l'activation (principalement centré sur la stimulation de l'offre). Ce changement, partiellement provoqué par la crise du financement des systèmes de protection sociale,¹⁷² est de nature fondamentalement idéologique et témoigne de « l'hégémonie internationale de la science économique néo-libérale ».¹⁷³

Frank Vandenbroucke, ministre belge des Affaires sociales (1999-2003) puis du Travail et des pensions (depuis 2003), est l'un des hommes politiques ayant le plus nettement explicité le cœur normatif de cette nouvelle conception des droits sociaux. A l'occasion d'un discours officiel donné aux Pays-Bas en juin 1999, il a détaillé sa vision d'un système de protection sociale réformé qu'il nomme « Etat social actif ». A ses yeux, les dispositifs constituant un tel système ne devraient pas seulement viser à garantir la sécurité du revenu mais aussi à « augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre de personnes actives dans la société » :

« A l'évidence, activation est un mot clé (...). 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. »¹⁷⁴

La protection sociale réformée doit donc tenir compte des comportements individuels, de façon à récompenser certains « choix » et à en sanctionner d'autres, dans une perspective d'activation des allocataires. En Belgique, on l'a vu, le remplacement du *Minimex* par un *Revenu d'intégration* (2002) a représenté l'une des traductions institutionnelle de ce type d'argumentaire. C'est également, très visiblement, le paradigme de l'activation qui préside

¹⁷⁰ Selon l'expression de Pierson, que nous avons présentée au chapitre 2, section 2, *supra*. Comme l'indiquent Spies en Van Berkel à propos des mesures néerlandaise de re-marchandisation, « ideological developments are as important as economic circumstances in understanding this specific strand of welfare reform » (Spies and van Berkel 2000: 107).

¹⁷¹ Cf. chapitre 2, section 2, *supra*.

¹⁷² Crise qui caractérise cette propriété du contexte que nous avons appelé la « contrainte budgétaire ».

¹⁷³ Huber et Stephens 2001: 240.

¹⁷⁴ Vandenbroucke 1999: 5 et 13. Cf. aussi Vandenbroucke et Van Puyenbroeck 2000 pour une argumentation plus académique, faisant directement référence au RI.

aux discussion du projet de *Revenu Minimum d'Activité* (2003) en France, alors qu'aux Pays-Bas le vote de la nouvelle loi d'assistance sociale (nABW – 1996) a permis le renforcement de la contrepartie exigée des allocataires. Certaines provinces canadiennes se sont par ailleurs distinguées dans la chasse aux « profiteurs » des dispositifs d'assistance en instaurant de véritables programmes de travail obligatoire.¹⁷⁵

Ainsi donc, un climat idéologique dominé par le paradigme de l'activation tend manifestement à favoriser le renforcement de la conditionnalité des dispositifs de protection sociale. Toute proposition de prestation inconditionnelle est-elle dès lors nécessairement condamnée à végéter dans les marges du débat public ? L'analyse comparative permet de répondre négativement à cette question : dans trois pays au moins (Canada, Irlande, Pays-Bas), la proposition a bien été considérée comme une alternative sérieuse. Dans deux de ces pays (Irlande, Pays-Bas), les discussions sur le RI se sont précisément intensifiées au cours des années 1990. En réalité, les défenseurs de la proposition ont puisé dans le registre pragmatique des justifications relatives au « plein-emploi »¹⁷⁶, se conformant – implicitement ou non – au climat idéologique du moment. Le cas français est, à cet égard, une nouvelle fois illustratif. Alors que jusqu'au milieu des années 1990 les discussions sur le RI se déroulaient sur un terrain essentiellement normatif, le recours à un registre nettement plus pragmatique depuis la fin de la même décennie a correspondu à une indéniable intensification des discussions sur l'impôt négatif, comme en témoigne l'épisode de la *Prime pour l'emploi*. Rendu compatible avec le paradigme de l'activation, un argumentaire favorable à une forme de RI a donc pu se déployer et trouver les premières marques d'intérêt politique.

Par ailleurs, il faut noter que ce même paradigme peut être utilisé dans une défense d'une autre variante du RI, le revenu de participation. C'est précisément pour des raisons de faisabilité politique qu'Anthony Atkinson encourageait les partisans de l'allocation universelle à opter pour cette variante.¹⁷⁷ En fait, le souci affiché d'encourager l'activité de tous n'est pas, en soi, incompatible avec la valorisation financière d'occupations non-marchandes ou non directement productives, qui exigerait néanmoins l'élargissement de la notion de « travail acceptable ». Dans son plaidoyer pour un « Etat social actif », le ministre belge Frank Vandenbroucke admettait cette éventualité :

« Je ne suis pas partisan du plaidoyer de principe en faveur d'un revenu de base universel et inconditionnel. Mais je plaide pour une 'conception plus souple du travail', dans laquelle les personnes

¹⁷⁵ Sur tous ces points, cf. chapitre 4, *supra*.

¹⁷⁶ Cf. chapitre 1, section 2, *supra*.

¹⁷⁷ Cf. Atkinson 1996.

participant au marché du travail peuvent aisément y entrer et en sortir, entre autres afin de pouvoir prodiguer des soins, mais aussi afin de se recycler et de ‘recharger les accus’. »¹⁷⁸

Dans un autre contexte, le même Vandenbroucke avait d’ailleurs affirmé que le revenu de participation était « peut-être la voie de la sagesse politique ». ¹⁷⁹

Aux Pays-Bas, certains dispositifs mis en place dans les années 1990 semblent engager le système néerlandais de protection sociale dans cette voie. Depuis 1996, les municipalités peuvent lancer des projets destinés à l’insertion sociale des chômeurs de longue durée, par l’intermédiaire d’activités non-rémunérées. Parmi les projets déjà engagés, il en est qui visent aussi ceux qui refusent délibérément d’entrer sur le marché du travail : leur participation, non-obligatoire, équivaut à une levée de leur obligation de chercher un emploi. A Rotterdam, par exemple, « la participation à l’activation sociale est volontaire, et le projet n’est pas prioritairement destiné à la réinsertion sur la marché du travail ». ¹⁸⁰ Par ailleurs, en 1999 le gouvernement néerlandais a introduit un nouveau dispositif destiné à aider les artistes bénéficiant d’allocations de remplacement. Dans le cadre de la « garantie de revenu pour les artistes », (*Wet Inkomensvoorziening kunstenaars – WIK*), certains d’entre eux sont exemptés de toute obligation de chercher un emploi pendant une durée maximale de quatre ans. Bien que les prestations du WIK soient inférieures au niveau du revenu minimum, ¹⁸¹ elles demeurent plus généreuses que les allocations du *Revenu d’intégration* belge ou du RMI français. Dans la présentation officielle du programme, le gouvernement néerlandais reconnaît de façon significative que l’obligation de chercher un emploi peut empêcher l’artiste de « créer des œuvres d’art et de se faire une réputation dans les milieux artistiques ». ¹⁸² En somme, le WIK revient donc à atténuer, temporairement en tout cas, l’exigence de contrepartie qui était induite par les dispositifs classiques. ¹⁸³ Tout comme dans le cas des projets d’activation sociale, son existence démontre qu’un climat idéologique dominé par le

¹⁷⁸ Vandenbroucke 1999: 12.

¹⁷⁹ Vandenbroucke 1997: 166.

¹⁸⁰ van Berkel et al. 1999: 103.

¹⁸¹ Montants pour janvier 2004: 540,64 € pour les isolés (montant porté à 566,71 € lorsque vient s’ajouter le « pécule de vacance » (*vakantie uitkering*)).

¹⁸² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – URL: <http://home.szw.nl>, section “uitkeringen”.

¹⁸³ Les prestations du WIK sont octroyées après contrôle de ressources. Pour être éligible, il faut détenir un diplôme d’une école artistique ou, à défaut, être officiellement reconnu comme artiste par l’organisme indépendant *Kunstenaars&Co*. Les revenus générés par l’activité artistique constituent l’un des critères de reconnaissance. Ces revenus doivent être supérieurs à €1.089/an. En janvier 2004, le montant mensuel de la prestation pour un isolé était de 540,64 €, et de 761,31 € pour les parents isolés. (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – URL: <http://home.szw.nl>, section ‘uitkeringen’, consulté en décembre 2003).

paradigme de l'activation n'exclut donc pas le recours à certaines formes de revenu inconditionnel.¹⁸⁴

(6) Quel rôle pour les entrepreneurs politiques ?

Les modèles portant sur la mise à l'agenda d'alternatives insistent fortement sur le rôle joué par les « entrepreneurs politiques ». Comme nous l'avons déjà indiqué,¹⁸⁵ cette notion est relativement polysémique. Il serait parfaitement justifiable, par exemple, de considérer qu'un mouvement social comme le mouvement des chômeurs français a constitué un « entrepreneur », au même titre que bien d'autres acteurs politiques. Nous avons opté pour une définition restrictive de la notion, en concentrant notre attention sur les entrepreneurs politiques *individuels*, personnes qui tentent de « vendre » une alternative qu'ils n'ont pas nécessairement inventée.¹⁸⁶ J. Kingdon mentionne trois qualités susceptibles d'accroître l'impact d'un entrepreneur désireux de profiter d'opportunités politiques : son expertise dans le domaine considéré, ses connexions politiques, et sa ténacité.¹⁸⁷

Le rôle des entrepreneurs politiques n'avait pas été directement pris en compte dans la matrice d'hypothèses relative aux propriétés du contexte susceptibles d'influencer la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique. Nous avons choisi, autant que possible, de nous concentrer sur des paramètres structurels afin de minimiser l'aspect conjoncturel de l'explication. L'émergence d'un acteur individuel répond à un processus stochastique dont il est difficile d'inférer une généralisation, même modeste. En somme, le fait que le Français Roger Godino défende l'impôt négatif est très contingent, parce que dépendant de caractéristiques exclusivement personnelles, alors que le fait que les propriétés du contexte soient favorables à cette défense est beaucoup moins aléatoire. Toutefois, cela ne

¹⁸⁴ Ajoutons qu'en Belgique, depuis janvier 2001, un artiste peut bénéficier de l'intégralité des allocations de chômage tout en poursuivant son activité, pour autant que celle-ci ne procure pas un revenu net imposable supérieur à 3.174€ par an. La logique de cette mesure est donc différente de celle qui préside au dispositif néerlandais, puisqu'aux Pays-Bas ce sont précisément les revenus générés par l'activité artistique qui constituent l'un des critères d'éligibilité. Par ailleurs, en Belgique l'artiste est supposé poursuivre sa recherche d'emploi, mais il peut refuser tout travail dans un autre secteur.

¹⁸⁵ Cf. chapitre 2, section 1, *supra*.

¹⁸⁶ La plupart des théories américaines du processus de mise à l'agenda mettent fortement l'accent sur le rôle joué par ces individus dans le processus politique. Dans une revue de Sabatier 1999, Geoffrey Dudley souligne ce point :

« Finally, there is the crucial role of individuals. In his concluding chapter, Sabatier emphasizes that a coherent model of the individual is one of the guidelines for theory development. Significantly, Sabatier and Jenkins-Smith (in their modified version of the ACF [Advocacy Coalition Framework]), Kingdon, and Baumgartner and Jones all stress the significance of policy entrepreneurs in processes of major policy change. The emphasis in analysis hitherto has tended to be on the role of the individual within ongoing collective action processes (...). » (Dudley 2000: 126).

signifie pas que Roger Godino n'a exercé aucune influence sur la faisabilité politique d'un RI, ni qu'il ne soit pas intéressant de considérer l'impact de son action dans la présente étude.

Il est donc plausible de supposer que des entrepreneurs, en tentant de « vendre » une variante du RI, ont joué un rôle dans l'accroissement de la faisabilité politique de la proposition, en particulier dans les pays disposant de conditions favorables (absence d'un système de Gand, par exemple). L'observation détaillée des cinq cas permet de faire émerger trois figures qui confirment partiellement ces présomptions. Toutefois, leurs caractéristiques personnelles – et, parallèlement, les stratégies qu'ils ont adoptées – sont très hétérogènes, rendant délicate toute comparaison systématique.¹⁸⁸

Le cas le plus net est certainement celui de l'Irlandais Seán Healy, directeur de la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland* (CORI), dont le profil correspond presque parfaitement au modèle de l'entrepreneur à succès. Après avoir progressivement développé, au contact d'économistes, une expertise sur les questions de garantie de revenu, l'entrée de la CORI dans le processus de partenariat social (1993) lui a permis de tisser des liens au sein même des cercles politiques. Dans une petite société encore très marquée par l'héritage religieux, ce prêtre catholique a su rapidement s'imposer comme un personnage-clé dans le domaine des politiques sociales.¹⁸⁹ Ardent et tenace défenseur du « revenu de base », il a développé avec ses collègues de la *Justice Commission* une véritable stratégie de marketing, dont il nous exposait les grandes lignes en septembre 2002 :

« We developed a strategy to try to bring the idea of a basic income more into the public arena and to the knowledge of people who were not aware of it before. That was very comprehensive, because we targeted policy-makers and the policy-making establishment, advisors, political parties, civil servants within key departments. We held a serie of events, such as conferences into which we invited those kind of people that we were targeting, in which we presented detailed resarch. We engaged with objections that were made, and we targeted the same groups with the answers. (...) We also targeted community groups and other organisations such as the Women's Council Policy (...). We also had a very substantial work with the media, with columnists, and we got some very good coverage ».¹⁹⁰

Le succès d'un entrepreneur politique ne dépend pas seulement des connexions qu'il parvient à établir, mais également de sa capacité à rattacher la solution qu'il veut promouvoir aux problèmes du moment. A ce sujet, Seán Healy indique clairement que « from time to time issues like unemployment or poverty were high on the agenda of the nation, and we were

¹⁸⁷ Cf. Kingdon 1995: 179-183 ; et chapitre 2 (section 1), *infra*.

¹⁸⁸ La focalisation sur ces trois figures n'exclut pas la possibilité que d'autres individualités aient pu jouer un rôle dans le débat. Paul de Beer aux Pays-Bas et Philippe Van Parijs en Belgique ont certainement facilité la discussion de la proposition, sans toutefois investir outre mesure la sphère de la vie politique.

¹⁸⁹ Ce fait nous a été confirmé par Jerry Kelleher, haut-fonctionnaire au département du premier ministre (Dublin, mai 2000).

¹⁹⁰ Entretien avec Seán Healy, Genève, septembre 2002.

injecting basic income as a very good part of the solution. (...) We took the opportunities ».¹⁹¹ Bénéficiant des moyens humains et financiers d'une organisation bien établie, Seán Healy a donc très manifestement contribué à l'accroissement des chances politiques de l'allocation universelle en Irlande.¹⁹² Ce fait ne contredit pas les mécanismes explicatifs déjà mis à jour. Il est effectivement concevable qu'en Irlande les conditions institutionnelles favorables aient permis de démultiplier les effets d'une stratégie entrepreneuriale particulièrement élaborée. Il est permis de penser que cette stratégie n'aurait pas connu un succès identique dans d'autres conditions, même si les données dont nous disposons n'autorisent pas à trancher cette question avec certitude. L'examen du cas d'un deuxième entrepreneur politique s'étant, lui aussi, montré spécialement persévérant dans la promotion du revenu inconditionnel, apporte toutefois quelques enseignements.

La stratégie politique poursuivie par Roland Duchâtelet en Belgique est relativement éloignée de celle adoptée par Seán Healy. Disposant de moyens personnels considérables, et ayant échoué dans toutes ses tentatives de vendre sa version du « revenu de base » aux partis politiques existants, Duchâtelet a fondé sa propre formation politique, *Vivant*. Ce faisant, il espérait bien parvenir à promouvoir l'idée dans les cercles politiques, et voir ses conceptions de la protection sociale reprises par d'autres.¹⁹³ A la différence de Healy, Duchâtelet n'est cependant jamais parvenu à nouer des contacts politiques stables, et est demeuré un acteur extrêmement isolé.¹⁹⁴ Avait-il le défaut de ne pas être prêtre ? Son statut d'homme d'affaires ne l'a visiblement pas aidé, contribuant à alimenter la suspicion sur ses motivations, en particulier lorsqu'il tenait des discours ouvertement anti-fiscalistes. Par ailleurs, en plus des difficultés politiques inévitablement générées par une telle entreprise, son projet de refonte radicale du système belge de sécurité sociale souffrait de défauts majeurs en termes de faisabilité économique. Le fait, par exemple, que la hausse massive de la T.V.A. recommandée pour financer le « revenu de base » ne pouvait être réalisée qu'au niveau européen affectait nettement la crédibilité de la proposition auprès des acteurs susceptibles d'être ciblés par une stratégie de marketing par ailleurs très percutante.

Le troisième exemple, puisé en France, est probablement plus proche du cas de Seán Healy, tout en prenant place dans un contexte institutionnel proche du contexte belge. Comme Duchâtelet, Roger Godino dispose d'une fortune personnelle importante, acquise par le biais

¹⁹¹ *Idem*.

¹⁹² Entretien avec Jerry Kelleher, Dublin, mai 2000.

¹⁹³ Entretien avec Roland Duchâtelet, Bruxelles, septembre 1999.

¹⁹⁴ Jusqu'en décembre 2003, date à laquelle Duchâtelet annonçait avoir trouvé un accord avec les libéraux flamands du *VLD* pour constituer une liste commune aux élections régionales et européennes de 2004.

d'investissements immobiliers. A l'inverse du fondateur de *Vivant*, Godino a toutefois préféré investir la part de ses ressources qu'il consacre à l'activité politique dans la création d'une petite boîte à idée (*think tank*), destinée à influencer la décision politique par les canaux feutrés du lobbying.¹⁹⁵ Par ailleurs il avait déjà, au cours des années 1980, développé une solide expertise en matière de politiques sociales, participant aux côtés de Michel Rocard à la conception du *Revenu Minimum d'Insertion* et de la *Contribution Sociale Généralisée*. Disposant d'un réseau serré de relations au Parti Socialiste, Godino a pu profiter des opportunités politiques ouvertes par la victoire électorale de la gauche en 1997 (développement dans la « sphère de la vie politique ») pour vendre sa version de l'impôt négatif. Sa proposition d'« allocation compensatrice de revenu », formulée début 1999, est rapidement devenue incontournable dans le débat sur la réforme des minima sociaux, au point d'inspirer directement les concepteurs de la *Prime pour l'emploi* en 2001.¹⁹⁶

Pour des raisons de faisabilité politique, Roger Godino avait choisi de ne pas parler ouvertement d'« impôt négatif », parce que cette formulation lui paraissait péjorativement connotée : « du point de vue sémantique, quand on vent l'impôt négatif, c'est négatif deux fois : un impôt, c'est négatif, et en plus, il est 'négatif' ! », s'exclamait-il lors d'une entrevue.¹⁹⁷ A cela, il ajoutait : « quand je parle d'allocation universelle j'engendre chez les politiques une surdité absolue ». Il y a donc chez Godino, comme chez Healy, une vision très claire des stratégies de présentation susceptibles de faire leurs preuves dans le champ politique. De ce point de vue, son interprétation du succès de l'« allocation compensatrice de revenu » est très illustrative :

« Quand j'ai voulu vendre l'idée d'impôt négatif je me suis rendu compte qu'il fallait que ce soit cohérent avec le RMI [Revenu Minimum d'Insertion] et que ce soit cohérent avec le SMIC [salaire minimum]. Et donc j'ai eu l'idée de présenter ça comme une réforme du RMI. Après tout l'impôt négatif est un RMI dégressif en fonction du revenu. Présenté sous cette forme là, d'un seul coup j'avais ceux qui voulaient supprimer le piège à pauvreté, qui voulaient sauver le RMI, qui voulaient aller au secours des plus démunis. Et alors j'ai gagné du point de vue politique quand j'ai appelé ça 'allocation compensatrice de revenu'. J'avais donc une formalisation sémantique, et politique, qui a bien passé la rampe. »¹⁹⁸

Seán Healy a rencontré un certain succès dans ses entreprises. La publication par le gouvernement irlandais d'un Livre vert sur le « revenu de base » doit beaucoup à ses efforts ininterrompus pour maintenir l'alternative à l'agenda. Mais, à ce stade du débat, Roger Godino est le seul entrepreneur politique ayant réussi à influencer de façon décisive la

¹⁹⁵ Ce *think tank* porte le nom de « Holding International de Développement ».

¹⁹⁶ Cf. chapitre 4, section 3, *supra*.

¹⁹⁷ Entretien avec Roger Godino, Paris, mai 2000.

¹⁹⁸ *Idem*.

configuration d'un instrument politique, la *Prime pour l'emploi*, dont l'adoption a nettement accru la faisabilité politique d'un véritable impôt négatif.¹⁹⁹ Alors qu'un peu plus tôt les chômeurs avaient soulevé, de façon pressante, le problème de la réforme des minima sociaux, Godino a su profiter des opportunités politiques ouvertes par les développements intervenus dans la sphère de la vie politique.

¹⁹⁹ Cf. notamment Thomas Piketty, 'L'impôt négatif est né', *Libération*, 29 janvier 2001.

Conclusion :

L'importance d'une comparaison qualitative

La distinction entre trois sphères (problèmes, politiques, et vie politique) et l'examen consécutif des propriétés du contexte politique susceptibles d'influencer la nature de leur intersection ont l'énorme avantage de mettre en perspective, de façon lisible, les éléments factuels tirés de la comparaison qualitative. Dans ce cadre, la matrice d'hypothèses forgée en accompagnement de la définition de la « faisabilité politique » a montré sa pertinence. La comparaison des débats nationaux sur le revenu inconditionnel a permis d'évaluer le poids des différents paramètres dans la détermination des chances politiques de la proposition, et de mettre à l'épreuve les formules minimales tirées de la *Qualitative Comparative Analysis* (QCA).

QCA est un utile appoint à l'analyse comparative strictement qualitative entreprise tout au long de ce chapitre. En produisant des formules minimales contenant deux variables seulement, l'analyse booléenne a permis d'attirer l'attention sur des facteurs explicatifs cruciaux (les syndicats et les mouvements sociaux), qui ont pu être examinés de façon approfondie lors du retour aux cas. Dans le même temps, ce retour aux cas a bien mis en évidence l'un des défauts majeur de QCA, à savoir le fait qu'un codage binaire peut engendrer une perte d'information importante. L'analyse qualitative montre en effet qu'en France le mouvement des chômeurs a bien contribué à l'accroissement de la faisabilité politique d'un RI, alors que QCA permettait précisément de conclure que l'*absence* d'un tel mouvement était une condition nécessaire à cet accroissement.

Il apparaît par ailleurs que QCA rend difficile la perception de changements graduels, de premier ou deuxième ordre, qui sont pourtant susceptibles d'influencer à la marge le résultat historique examiné (ici la faisabilité politique d'un RI). En codant ce résultat historique '1' ou '0', et en sélectionnant des conditions essentiellement structurelles (structure constitutionnelle ou régime de protection sociale, par exemple) on s'empêche de percevoir ces variations marginales. L'examen attentif du cas français permet ici encore de mettre ce fait en lumière. Depuis la fin des années 1980 la France s'est progressivement engagée sur le sentier « libéral » de la fiscalisation des politiques sociales. La création en 1988 du *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), financé par l'impôt, puis de la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG), qui induit un élargissement de l'assiette de financement de la sécurité sociale, ont modifié la

physionomie du système de protection sociale.²⁰⁰ De surcroît, alors que ces deux mesures impliquaient avant tout une fiscalisation du côté *financement*, l'introduction en 2001 d'une *Prime pour l'emploi*, sur le modèle de l'*Earned Income Tax Credit* américain, a ouvert la voie à la fiscalisation des *prestations* proprement dites. La France paraît donc engagée sur un nouveau « sentier de dépendance » institutionnel²⁰¹ qui semble nettement plus favorable à des mesures qui, comme le RI, se situent à la frontière de « l'Etat social caché ».

Replacée dans une perspective comparative, cette évolution est extrêmement instructive. Le recours à l'impôt pour financer et octroyer des prestations de protection sociale correspond bien aux traditions institutionnelles du Canada et de l'Irlande, pays du régime libéral dans lesquels le RI a été considéré comme une alternative sérieuse au niveau gouvernemental. Les travaux portant sur les Pays-Bas indiquent par ailleurs que ce pays s'est engagé dans un sentier parallèle, voire convergent. Une importante réforme fiscale, entrée en vigueur en 2001, a renforcé cette tendance, en introduisant un transfert monétaire sans contrepartie.²⁰² Ainsi, l'étude comparative strictement qualitative a-t-elle permis d'aller plus loin que QCA, en mettant à jour des mécanismes graduels qui invitent à dépasser le codage simplificateur requis par l'analyse booléenne.

Avant de revenir, dans la conclusion générale qui suit, sur le modèle explicatif permettant de rendre compte des variations de faisabilité politique du RI entre les cinq pays, il faut terminer ce chapitre en soulignant un dernier apport de l'analyse comparative « par les cas ». Si la matrice d'hypothèses a bien montré sa pertinence, la mise en rapport qualitative des développements observés sur l'ensemble de la période dans les différents cas met à jour un fait fondamental qui n'y figurait pas. La faisabilité politique d'un instrument de l'action publique est intimement liée à l'élaboration, dans la sphère des politiques, de *propositions détaillées*. Lorsque s'ouvrent des opportunités politiques, l'existence de scénarios chiffrés et conformes aux exigences de la rigueur scientifique est un ingrédient essentiel à la discussion sérieuse de l'alternative dans le champ politique. Au Canada depuis les années 1970, aux Pays-Bas depuis les années 1980, et en Irlande depuis les années 1990, de tels scénarios sont à la disposition des décideurs politiques. En France, la fin des années 1990 représente de ce point de vue une période spécialement prolifique. En Belgique, par contre, le politologue ne peut être que frappé par la rareté des travaux scientifiques portant sur cette question.

²⁰⁰ Cf. Palier et Bonoli 1999 ; Palier 2002a.

²⁰¹ Cf. Merrien 2000 pour une interprétation plus prudente ; et chapitre 3, section 2, *supra*.

²⁰² Cf. chapitre 4, section 5, *supra*.