

Université catholique de Louvain
Faculté des sciences économiques, sociales et politiques
Département des sciences politiques et sociales

La faisabilité politique d'un revenu inconditionnel

**Analyse comparative des débats politiques
sur l'allocation universelle, l'impôt négatif
et le revenu de participation
dans cinq pays de l'OCDE (1970-2003)**

Yannick Vanderborght

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade
de docteur en sciences politiques

sous la direction de MM.
Michel Molitor et
Philippe Van Parijs

Décembre 2003

Année académique 2003-2004

Tables des matières

Liste des personnes rencontrées	4
Introduction générale	6
Chapitre 1 : Le revenu inconditionnel comme outil redistributif	10
<i>Section 1 : Définitions opérationnelles</i>	11
<i>Section 2 : Justifications pragmatiques et normatives du revenu inconditionnel</i>	26
<i>Section 3 : Un aperçu de la préhistoire du revenu inconditionnel</i>	38
<i>Conclusion : Redistribution et politiques sociales</i>	47
Chapitre 2 : Le revenu inconditionnel dans le champ des politiques sociales	50
<i>Section 1 : Le revenu inconditionnel : dé-marchandisation ou résidualisme ?</i>	51
<i>Section 2 : Expansion et réforme des régimes de protection sociale</i>	65
<i>Conclusion : Des changements politiquement faisables ?</i>	81
Chapitre 3 : La « faisabilité politique » au cœur de l'analyse des politiques publiques	83
<i>Section 1 : Le problème politique et l'anarchie organisée</i>	85
<i>Section 2 : La faisabilité politique d'un revenu inconditionnel dans les textes scientifiques</i>	94
<i>Section 3 : La notion de faisabilité politique en science politique</i>	109
<i>Conclusion : Une définition de la faisabilité politique</i>	126
Chapitre 4 : Les débats politiques sur le revenu inconditionnel dans cinq pays de l'OCDE	137
<i>Section 1 : Belgique : un avenir morose pour le revenu inconditionnel ?</i>	139
<i>Section 2 : Canada : une tradition universaliste au service du revenu inconditionnel ?</i>	152
<i>Section 3 : La France vers une fiscalisation des politiques sociales ?</i>	169
<i>Section 4 : Irlande : Le revenu inconditionnel à l'agenda du « Tigre celtique » ?</i>	184
<i>Section 5 : Les Pays-Bas, paradis du revenu inconditionnel ?</i>	194
<i>Conclusion : Quelques faits marquants</i>	213
Chapitre 5 : La faisabilité politique d'un revenu inconditionnel : Une <i>Qualitative Comparative Analysis</i>	218
<i>Section 1 : La comparaison au cœur de la science politique</i>	219
<i>Section 2 : La <i>Qualitative Comparative Analysis</i> : un renouveau de la politique comparée ?</i>	225
<i>Section 3 : Le revenu inconditionnel à l'agenda gouvernemental ? Une analyse booléenne</i>	236

<i>Conclusion</i> : Une technique utile mais imparfaite	256
Chapitre 6 : Le revenu inconditionnel politiquement faisable ?	
Obstacles et opportunités dans une perspective comparative	317
<i>Section 1</i> : Trois sphères de l'action publique : problèmes, politiques et vie politique	268
<i>Section 2</i> : Les déterminants de la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel	286
<i>Conclusion</i> : L'importance d'une comparaison qualitative	315
Conclusion générale :	
Contourner la démocratie pour accroître la faisabilité politique ?	317
Bibliographie	333

Liste des personnes rencontrées¹

Belgique

DEFEYT, Philippe, Secrétaire fédéral d'*Ecolo*, Namur, décembre 2001.
DETIENNE, Thierry, Ministre Wallon des Affaires sociales, Namur, décembre 2001.
DUCHATELET, Roland, Président de *Vivant*, Bruxelles, septembre 1999 ; Berlin, septembre 2001.
MAHIEU, Albert, Député au parlement bruxellois, Bruxelles, septembre 1999.
VAN TRIER, Walter, Senior Researcher à la *Katholieke Universiteit Leuven*, Louvain, décembre 2001.

Canada

DE NICOLINI, Marco, haut-fonctionnaire au *Ministère de la Solidarité nationale*, Québec, juin 2001.
FORTIN, Bernard, professeur d'économie, *Université Laval*, Québec, mars 2001.
HAMEL, Serge, haut-fonctionnaire au *Ministère de la Solidarité nationale*, Québec, mars 2001.
JUNEAU, André, haut-fonctionnaire au *Bureau du Conseil Privé*, Ottawa, mars 2001.
LANGLOIS, Simon, professeur de sociologie, *Université Laval*, Québec, mars 2001.
LESCOT, Gérard, haut-fonctionnaire au *Ministère de la Solidarité nationale*, Québec, mars 2001.
VAN AUDENRODE, Marc, professeur d'économie, *Université Laval*, Québec, juin 2001.

France

CASTEL, Robert, professeur de Sociologie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, Paris, mai 2000.
CAUSSAT, Laurent, Conseiller auprès du Secrétaire d'Etat aux Petites et moyennes entreprises, Paris, mai 2000.
GEFFROY, Laurent, chercheur à l'Université Paris-I, mai 2000.
GODINO, Roger, Membre du *Parti Socialiste*, Président de HID ('Holding International de Développement'), Paris, mai 2000.
MOULIER-BOUTANG, Yann, Chercheur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Laboratoire *MATISSE*, Paris, mai 2000.
REVEL, Jeanne, Porte-parole de *AC !*, Paris, mai 2000.

Irlande

BAKER, John, professeur de philosophie, département de Science politique, *University College of Dublin*, mai 2000.
CALLAN, Tim, chercheur au *Economic and Social Research Institute*, Dublin, mai 2000.

¹ Les fonctions indiquées sont les fonctions occupées au moment de l'entretien. L'essentiel des entretiens en France, en Irlande et aux Pays-Bas ont été conjointement réalisés avec François Blais, dans le cadre d'une collaboration pour un projet de recherche à l'Université Laval (Sainte-Foy, Québec). Bien que réalisés en marge de ce projet, les entretiens que nous avons mené au Canada ont également été rendus possible par cette collaboration.

CALLENDER, Rosheen, secrétaire nationale de l'Unité *Equality* au *Services, Industrial, Professional & Technical Union* (SIPTU), Dublin, mai 2000.

HEALY, Seán, directeur de la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland*, Berlin, septembre 2000 et Genève, septembre 2002.

KELLEHER, Jerry, haut-fonctionnaire au *Taoiseach's Office* ('Bureau du Premier ministre'), *Social Policy Unit*, Dublin, mai 2000.

LEE, Anna, présidente du Conseil d'administration de la *Combat Poverty Agency*, Dublin, mai 2000.

O'BRIEN, Paul, membre du *Green Party*, Professeur au *National College of Art and Design*, Dublin, mai 2000.

REYNOLDS, Brigid, membre de la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland*, Dublin, mai 2000.

SARGENT, Trevor, député du *Green Party* au Parlement irlandais (House of the Oireachtas), Dublin, mai 2000.

Pays-Bas

BESSELING, Paul, directeur de l'unité 'Sécurité sociale' au *Centraal Planbureau* ('Bureau Central du Plan'), La Haye, mai 2000.

BOERLAGE, Saar, présidente de la *Vereniging Basisinkomen* ('Association Revenu de base'), Amsterdam, mai 2000.

DE BEER, Paul, chercheur au *Sociaal en Cultureel Planbureau* ('Bureau du plan pour les questions sociales et culturelles'), La Haye, mai 2000.

DE ROO, Alexander, député *GroenLinks* (Parti écologiste) au Parlement européen, vice-président de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs au Parlement européen, Bruxelles, mai 2000.

DE VRIES, Christiaan, directeur du bureau scientifique du parti *Democratie 66*, La Haye, mai 2000.

DEKKER, Peter, chercheur à l'unité 'Sécurité sociale' au *Centraal Planbureau* ('Bureau Central du Plan'), La Haye, mai 2000.

GROOT, Loek, chercheur à la *Amsterdam School of Social Research*, Département de Science politique, Université d'Amsterdam, mai 2000.

SCHÄFER, Emiel, secrétaire de la *Vereniging Basisinkomen* ('Association Revenu de base'), Amsterdam, mai 2000.

VENDRIK, Kees, député *GroenLinks* (Parti écologiste) au Parlement Néerlandais (*Tweede Kamer*), mai 2000.

Introduction générale

« C'est une idée sympathique,
mais qui ne marche pas. »²

Fin septembre 2003, une députée de la droite conservatrice remettait au Premier ministre français un rapport sur « la fragilité du lien social » au titre pour le moins ambitieux : *Pour sortir de l'isolement, Un nouveau projet de société*. Partant d'un sombre inventaire des causes de la solitude et de ses conséquences les plus dramatiques, comme le suicide, l'auteure, Christine Boutin, formulait des propositions destinées à « vaincre l'isolement » en France. Au cœur de son « nouveau projet », elle avait placé un vigoureux plaidoyer pour la vieille idée d'un droit inconditionnel au revenu, rebaptisé « Dividende Universel » :

« Le Dividende Universel est donc un revenu égal pour tous, calculé sur la base de la richesse nationale, versé sans conditions à tous, de la naissance à la mort, sans condition de situation personnelle ni d'activité. Il est cumulable avec tous les revenus [d'activité] et est inaliénable. »³

Il faut imaginer la surprise de ceux qui, en France, avaient pris l'habitude d'associer cette idée à la pensée de Charles Fourier, d'André Gorz, de Toni Negri, ou aux virulents slogans des mouvements de chômeurs. Voilà qu'ils découvraient, par articles de presse interposés, que l'une des figures les plus controversées de la droite gouvernementale s'était emparée de la proposition pour en faire un nouveau cheval de bataille.⁴

Replacé dans un contexte plus large, cet épisode perd pourtant son allure d'étrange anomalie. Il apparaît comme une étape de plus dans l'histoire intellectuelle mouvementée et le parcours politique tortueux d'une idée qui brouille les repères. Défendue par des universitaires et des activistes, des hommes d'affaires et des syndicalistes, des formations politiques de droite et de gauche, des mouvements sociaux et des organisations non-gouvernementales, la proposition d'octroyer à tous un droit inconditionnel au revenu a été sérieusement débattue dans de très nombreux pays, des Etats-Unis du républicain Richard Nixon (à la fin des années 1960) aux Pays-Bas du travailliste Wim Kok (au milieu des années 1990). A chaque fois, elle a suscité de curieuses alliances en sa faveur, et de vives oppositions. Certains en ont déduit

² Un haut-fonctionnaire canadien parlant de l'allocation universelle (entretien avec André Juneau, Ottawa, mars 2001). La liste des personnes rencontrées dans le cadre de ce travail figure juste après la table des matières, *supra*.

³ Boutin 2003 (sans pagination).

⁴ Cf. notamment 'Boutin ressort le « dividende universel »', *Libération*, 30 septembre 2003.

qu'une mesure si largement discutée, mais jamais mise en place, était peut-être éthiquement désirable, mais certainement pas « politiquement faisable ».⁵

A l'évidence, un tel constat ne peut qu'interpeller le politologue. La « faisabilité politique » de cette réforme majeure est-elle vraiment nulle, et l'a-t-elle toujours été, dans tous les pays ? Suffirait-il, pour expliquer une telle situation, de constater la dispersion de ses partisans ? D'autres facteurs entrent-ils en jeu ? Et que serait, par contraste, une proposition « politiquement faisable » ? Est-ce une affaire de tout ou rien ? Un rapport officiel favorable, comme celui de Christine Boutin en France, change-t-il fondamentalement la donne ? C'est pour répondre à ce type d'interrogations que nous avons entrepris ce travail qui, de façon plus générale, porte en son cœur la question de recherche suivante : quels sont les déterminants de la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel ?

Pour éclairer les diverses facettes de cette question, et apporter les éléments nécessaires à la construction d'une réponse plausible et robuste, nous allons procéder en six grandes étapes. Les trois premières seront de nature plus théorique, alors que les trois dernières seront résolument orientées vers l'investigation empirique et comparative. Ce faisant, nous souhaitons à la fois traiter de la question du destin politique du revenu inconditionnel, et indiquer pourquoi la notion de « faisabilité politique », dûment spécifiée, devrait occuper une place centrale en analyse des politiques publiques.

Le **premier chapitre** propose une approche détaillée du *revenu inconditionnel* et de ses trois variantes principales, l'allocation universelle, l'impôt négatif, et le revenu de participation. La mise en évidence des contrastes entre ces variantes et les dispositifs classiques de garantie de revenu permet de saisir l'ampleur du changement que supposerait la mise en place d'une telle mesure. Un aperçu des arguments pragmatiques et philosophiques en faveur de la proposition met ensuite en lumière les justifications envisageables d'un tel changement. Cet aperçu, ainsi que la présentation de quelques objections, témoigne de la richesse et de la diversité des débats intellectuels portant sur le droit au revenu. Ce fait se trouve d'ailleurs confirmé par un bref retour à la préhistoire de l'idée.

Le **deuxième chapitre** part du postulat suivant lequel on ne peut comprendre les débats politiques sur le revenu inconditionnel sans tenir compte des dynamiques qui régissent le champ des *politiques sociales* proprement dites. La description des caractéristiques essentielles de trois grands « régimes de protection sociale » permet de montrer que la question des chances politiques de réformes concrètes ne peut être posée de la même façon

⁵ Pour des références précises relatives à ceux qui jugent le revenu inconditionnel comme n'étant pas « politiquement faisable », cf. chapitre 3, section 2, *infra*.

dans tous les contextes. On verra d'ailleurs que, depuis une dizaine d'années au moins, la problématique de l'évolution, du changement, ou de la transformation, a progressivement gagné le cœur du débat scientifique sur la protection sociale, offrant implicitement au politologue d'utiles outils pour penser le problème de la « faisabilité politique ».

Le **troisième chapitre** se donne pour objectif de cerner plus précisément, et plus explicitement, la notion de « *faisabilité politique* » elle-même. Qu'en disent les spécialistes de l'analyse des politiques publiques ? L'incertitude qui caractérise tout processus de sélection des alternatives au *statu quo* empêche-t-elle de considérer cette notion, même débarrassée du « halo sémantique » qui l'enveloppe trop souvent, comme l'une des pièces centrales de la discipline ? On soutiendra plutôt la thèse inverse, en montrant que certains auteurs, ayant fait de la « faisabilité politique » un concept opératoire, ont bien souligné l'importance que pouvait revêtir son usage réfléchi dans la progression des connaissances relatives au « cycle des politiques publiques ». Nous formulerons ensuite notre propre définition du concept, tout en forgeant une matrice d'hypothèses relatives à ses déterminants.

Equipé de cette armature théorique et d'une matrice d'hypothèses dont il s'agit de contrôler la pertinence, nous entamerons alors la véritable plongée dans le matériau empirique. Le **quatrième chapitre** sera destiné à identifier les éléments principaux des débats politiques (acteurs, positions et propositions en présence) sur le revenu inconditionnel dans *cinq pays industrialisés : Belgique, Canada, Irlande, France, et Pays-Bas*. Si chaque cas sera présenté de façon relativement détaillée, on insistera plus particulièrement sur certains aspects surprenants des discussions politiques portant sur la proposition. On précisera d'emblée ici que la sélection des cas a été opérée en suivant des critères à la fois théoriques et pragmatiques. Il semblait tout d'abord essentiel de travailler sur des pays disposant de systèmes développés de protection sociale, de ressources fiscales pour les financer, et de systèmes politiques dans lesquels les processus de réforme se déroulent selon les règles démocratiques. En somme, il s'agit bien de « comparer le comparable », afin de faciliter la sélection des variables susceptibles d'influencer de façon significative le résultat observé. Il semblait, ensuite, important de sélectionner des pays dans lesquels la question du revenu inconditionnel avait été posée, ne fut-ce que dans le débat scientifique. En effet, il ne s'agit pas ici d'examiner les raisons qui ont poussé certains à s'intéresser – ou non – à cette proposition, mais bien de considérer les obstacles et opportunités qu'elle rencontre sur le terrain politique, *une fois lancée* dans le champ des idées. Enfin, nous souhaitons compléter nos études de cas par des entretiens avec des acteurs politiques dans chacun des cinq pays, par l'analyse de rapports officiels, et par le dépouillement de la presse quotidienne. Cette option

de recherche imposait des restrictions quant à la diversité des pays étudiés, non seulement pour des raisons financières, mais aussi par le simple effet nos propres compétences linguistiques.

Le **cinquième chapitre** constituera le premier stade d'une double systématisation comparative. Pour mettre les différents cas retenus en perspective, nous aurons recours à une technique d'analyse relativement nouvelle, la *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), qui – malgré ses limites – convient particulièrement à notre recherche. Après en avoir brièvement explicité les fondements théoriques et les principes de fonctionnement, nous l'utiliserons pour mettre en évidence les combinaisons de conditions susceptibles d'accroître ou, alternativement, d'affaiblir les chances politiques d'un revenu inconditionnel. En d'autres termes, nous dégagerons des « chemins de faisabilité », qu'un retour à l'étude historique des cas devra mettre à l'épreuve.

Ce retour au cas, entrepris au travers du **sixième chapitre**, représentera le second et dernier stade de la systématisation comparative. La nature quelque peu automatique de la *Qualitative Comparative Analysis* ne permet pas, en effet, de rendre compte des mécanismes causaux à l'œuvre dans les processus de sélection (ou de non-sélection) politique des alternatives au *statu quo*. L'objectif principal de ce dernier chapitre consistera donc à poursuivre la comparaison dans analyse intégrée de nature *strictement qualitative*, c'est-à-dire alimentée par l'étude de cas historiques. Pour ce faire, nous utiliserons notamment la matrice d'hypothèses construite en soutien à la définition du concept de « faisabilité politique ». L'analyse comparative devra alors permettre de contrôler la pertinence d'une sélection de facteurs opérée à l'origine sur base de considérations essentiellement théoriques. Plus exactement, la mise en rapport des cinq cas devra rendre possible la mise en évidence des éléments contextuels susceptibles d'influencer, de façon décisive et identifiable, la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel.