

Chapitre 4

Les débats politiques sur le revenu inconditionnel

dans cinq pays de l'OCDE

Introduction

Le présent chapitre vise à la fois à présenter la structure générale des systèmes de protection sociale de chacun des cinq pays étudiés ici, et à détailler la chronologie des débats sur le revenu inconditionnel (RI). On ne peut, en effet, rendre intelligible les mécanismes affectant la faisabilité politique d'un RI sans présenter, de manière concise mais complète, les acteurs et alternatives en présence, ainsi que le contexte institutionnel dans lequel ils sont insérés. Il s'agit donc d'engager un premier « dialogue » approfondi avec les cas,¹ qui servira de base à la systématisation comparative opérée dès le chapitre suivant.

Ce quatrième chapitre sera subdivisé en cinq sections, chacune consacrée à un pays, suivant le seul ordre alphabétique. Pour chacun des cas, la structure générale du système de protection sociale sera brièvement présentée. On s'intéressera spécialement aux programmes relevant de l'assistance sociale, qui seraient susceptibles d'être partiellement ou totalement remplacés par un dispositif de RI. Chaque section inclura ensuite une présentation des débats nationaux sur le RI, qui servira à identifier les positions pour la suite de l'analyse comparative. Le lecteur souhaitant approfondir un détail de ces présentations pourra consulter les nombreuses références mentionnées. Il est utile de préciser d'emblée que la présentation historique des débats nationaux sera nécessairement plus longue pour les pays, comme le Canada et les Pays-Bas, où ces débats ont commencé plus tôt et impliqué plus d'acteurs qu'ailleurs.

Si les présentations sont organisées chronologiquement, on s'autorisera à insister plus spécialement sur quelques épisodes ou aspects significatifs propres à chacun des pays. Ainsi dans le cas de la France et des Pays-Bas, il sera question de réformes de la fiscalité qui pourraient ouvrir la voie à un impôt négatif.² On reviendra sur l'expérience, unique en Europe, du parti belge *Vivant* dont le programme électoral fut, à la fin des années 1990,

¹ Selon l'expression de Ragin (1987).

exclusivement centré sur l'allocation universelle. Dans le cas irlandais, c'est l'existence d'un « Livre Vert » (*Green Paper*) sur le « revenu de base » (*basic income*) qui surprend le comparatiste, alors qu'au Canada il se trouve confronté à une exceptionnelle profusion de rapports officiels défendant l'introduction d'un « revenu annuel garanti ». Enfin, en annexe à ce chapitre, nous présentons trois tableaux destinés à fournir quelques repères comparatifs : sélection d'indicateurs (taux de chômage, taux de pauvreté, etc.), programmes relevant de l'assistance sociale, et degré de conditionnalité des dispositifs.

² Cf. aussi chapitre 6 et conclusion générale, *infra*.

Section 1 :

Belgique : un avenir morose pour le revenu inconditionnel ?

(1) *Un Etat social généreux, mais inamovible ?*

La Belgique est parfois décrite comme un parfait exemple d'immobilisme en matière de protection sociale et de politiques macro-économiques. Pour Anton Hemerijck et Jelle Visser, par exemple, il n'existe pas d'autre pays « où les gouvernements ont élaboré autant de pactes, de propositions et de plans pour inciter les syndicats à accepter la modération salariale et les employeurs à créer des emplois, tout en enregistrant si peu de succès ».³ De 10% au milieu des années 1990, le taux de chômage a chuté à 8% en 2003, juste en dessous de la moyenne européenne.⁴ Bien plus que les créations d'emplois, ce sont les généreux programmes de prépension qui constituent le premier vecteur de désengorgement du marché du travail. A la suite des échecs répétés des négociations entre employeurs et syndicats au cours des années 1980 et 1990, le pouvoir discrétionnaire de l'Etat fédéral semble s'être avéré plus efficace dans la neutralisation des « partenaires sociaux » que dans la lutte contre le chômage.⁵

Il faut toutefois souligner que l'accusation d'immobilisme comporte une part d'exagération. Depuis le milieu des années 1990 au moins, la lutte contre le chômage constitue l'une des priorités officielles des gouvernements régionaux et fédéral. Diverses mesures visant à diminuer le coût du travail, telles que la réduction des cotisations sociales sur les bas salaires, ont été adoptées. De surcroît, en Belgique comme dans la plupart des pays européens, le discours politique sur la « dépendance » des allocataires sociaux a regagné en crédibilité au cours de cette même période. Des *Agences locales pour l'emploi*, instances para-publiques servant d'intermédiaires entre particuliers et chômeurs sur le marché des travaux domestiques, à la transformation du revenu minimum en *Revenu d'intégration* (cf. *infra*) en passant par le renforcement des contrôles visant les sans-emploi,⁶ un arsenal de

³ Hemerijck et Visser 2000: 253.

⁴ Si parler d'« immobilisme » en terme de résultats au niveau fédéral est partiellement correct, l'analyste doit toutefois prêter attention aux fortes disparités régionales. Alors qu'en 1999 le taux de chômage s'élevait à 7,5% en Flandre, il était de 17,3% en Wallonie, et de 18,1% à Bruxelles (OECD 2001: 61-63).

⁵ Vilrocx and Van Leemput 1998: 342.

⁶ Décidé en octobre 2003, l'engagement de 200 nouveaux inspecteurs chargés de contrôler les chômeurs cohabitants a suscité un tollé parmi les organisations syndicales, qui représentent traditionnellement les salariés privés d'emploi. Cette décision, qui s'inscrit dans le contexte d'un débat sur la pauvreté des moyens mis en œuvre pour lutter contre la fraude fiscale, a été prise sous l'égide du ministre du Travail et des Pensions Frank Vandenbroucke. (cf. 'Hardere aanpak van werklozen moet bijna vijftig miljoen euro opleveren', *De Morgen*, 21 octobre 2003. ; pour les réactions syndicales cf. notamment Paermentier 2003 et FGTB 2003). En septembre 2003, une interview du chef du groupe libéral flamand à la Chambre des représentants, l'ancien ministre Rik

mesure a construit la traduction institutionnelle de « l'Etat social actif », version belge. Dans son ensemble, le système de protection sociale a cependant conservé une structure fondamentalement inchangée, conforme au modèle bismarckien. La logique contributive, par exemple, a été bien moins remise en cause qu'en France et aux Pays-Bas. Nous détaillons ci-dessous les caractéristiques principales de ce système.⁷

Assurances sociales. Le système belge de protection sociale est caractérisé par la prééminence des prestations contributives.⁸ Les nombreux risques sociaux couverts par les mécanismes assuranciers incluent le chômage, la maladie, l'invalidité, la retraite, et la maternité.⁹ La cotisation à ces régimes, obligatoire, est assumée par les salariés et les employeurs.¹⁰ Pour bénéficier des allocations de chômage, les salariés privés d'emploi sont supposés être disponibles sur le marché du travail. Fait exceptionnel d'un point de vue comparatif, en Belgique ces allocations restent théoriquement payables sans limitation de durée. Un chômeur peut toutefois se voir retirer l'accès aux prestations s'il se trouve dans une période de chômage « anormalement longue », i.e. si elle « dépasse le double de la durée moyenne du chômage dans le ressort du bureau régional dont il dépend et pour la catégorie d'âge et de sexe auquel il appartient ». ¹¹ Cette mesure est seulement applicable aux chômeurs cohabitants âgés de moins de 50 ans

Les syndicats jouent un rôle important dans l'administration du système d'assurance-chômage et sont de surcroît directement associés à la gestion quotidienne du *versement* des prestations. Subsidiés par l'Etat, ils assurent l'accompagnement et le suivi des dossiers

Daems, avait relancé le débat de façon caricaturale. Posant pour le photographe du magazine devant sa luxueuse villa de la banlieue de Louvain, Rik Daems dénonçait dans l'entrevue ce qu'il nommait le « profitariat social » (*sociaal profitariaat*). « (...) la fraude fiscale est souvent la conséquence de l'imposition trop élevée des fruits d'un dur labeur. Les gens en ont assez et commencent alors à frauder. Par contre, le profitariat social est parfaitement immoral. Quelqu'un qui s'en rend coupable n'est pas seulement inutile pour la société, mais il fait de surcroît un usage frauduleux d'un système de protection sociale, qui a pour conséquence que ceux qui en ont vraiment besoin n'en bénéficient pas suffisamment. » ('Weg met het sociaal profitariaat ! Stempelaars kunnen toch gemeenschapswerk doen ?', *Dag Allemaal*, 39, 23 septembre 2003).

⁷ Les ouvrages généralistes sur la protection sociale sont rares en Belgique, et de nombreux travaux souffrent d'un biais linguistique, focalisant essentiellement sur l'une ou l'autre partie du pays. Pour un bon survol historique, cf. Arcq et Blaise 1998. L'un des ouvrages les plus complet est sans nul doute Despontin et Jegers 1995. Sur le régime d'assistance, on consultera Eardley et al. 1996a: 61-77.

⁸ Nous définissons les « prestations contributives » comme les prestations financées par les cotisations sociales prélevées sur les salaires (formellement payées par les salariés et par leurs employeurs), qui répondent par conséquent à une logique « assurancielle ».

⁹ Sur la maternité considérée comme « risque social », cf. Vielle 2001.

¹⁰ Comme dans les autres cas (*infra*), par souci de clarté, nous excluons de cette présentation toute référence aux régimes destinés aux « travailleurs indépendants »

¹¹ Arcq et Blaise 1998: 671.

individuels des chômeurs, pour autant que ces derniers soient affiliés.¹² Ce dispositif, que les spécialistes qualifient de « système de Gand » (*Ghent System*), comporte une forte incitation à la syndicalisation, et contribue à assurer aux représentants des travailleurs un pouvoir de blocage en matière de réforme des politiques de lutte contre le chômage. Il décourage, par ailleurs, la formation d'instances de représentation autonome des chômeurs.¹³

On notera enfin qu'un dispositif relativement généreux d'interruption de carrière a été mis en place en 1985, permettant à ceux qui le désirent d'arrêter toute activité salariée pendant une période de 6 à 12 mois.¹⁴ Une indemnité modeste est assurée,¹⁵ ainsi que la garantie de retrouver son emploi initial au terme de la période. Depuis sa création, le dispositif a été massivement utilisé par des femmes souhaitant s'occuper de leurs enfants en bas âge.

Prestations universelles. Les allocations familiales constituent la principale prestation de nature universelle en Belgique.¹⁶ Essentiellement financées par les cotisations sociales, leur montant est modulé selon le « rang » de l'enfant (plus élevé pour le deuxième que pour le premier, et plus élevé pour les enfants suivants que pour le deuxième). Pour les salariés, elles sont le plus souvent versées par la « caisse d'allocations familiales » à laquelle est affilié l'employeur du père. Elles peuvent être octroyées aux enfants à charge jusqu'à l'âge de 25 ans, pour autant qu'ils soient encore scolarisés. Les allocations familiales constituent de ce fait une forme de subside aux études et à la formation. Les comparaisons internationales indiquent que la Belgique est l'un des pays les plus généreux envers les familles : le niveau des allocations familiales est, après l'Autriche, le plus élevé de l'OCDE. Si l'on inclut les transferts complémentaires ciblés, accordés après test de ressources, la Belgique occupe la première place.

Assistance sociale. Le « minimum d'existence » (*Minimex* en Français, *bestaansminimum* en néerlandais) a été créé en 1974. Financé par l'impôt, il est destiné à fournir un filet de sécurité à ceux qui ont perdu les droits aux prestations des dispositifs d'assurance, ou à ceux qui n'ont pas d'autres moyens de subsistance. L'administration du

¹² Les chômeurs non-syndiqués relèvent d'une administration publique, la *Caisse de paiement des allocations de chômage* (CAPAC), dont la qualité du service est notoirement inférieure à celle développée par les syndicats.

¹³ Sur le système de Gand, et ses effets sur l'organisation des chômeurs, cf. chapitre 5 et 6, *infra*.

¹⁴ Sous ce dispositif, il est également possible de passer d'un travail à temps plein à un travail à temps partiel. On parle alors d'interruption partielle de carrière. Pour plus de détails, consulter Malderie 1997, et l'ensemble du dossier de la *Revue du Travail*, janvier-février-mars 1997.

¹⁵ De l'ordre de 300€ en moyenne.

¹⁶ Les allocations familiales sont « universelles » au sens où elles sont octroyées à *toutes* les familles, sans contrôle de ressources.

Minimex est caractéristique du modèle de la « régulation négociée » de la pauvreté, tel que défini par Paugam.¹⁷ Alors que le montant et les conditions d'éligibilité sont établis par le législateur fédéral, les autorités locales sont chargées de l'administration du dispositif et du versement des prestations par l'intermédiaire des *Centres publics d'aide sociale* (CPAS).¹⁸ Le *Minimex* est seulement financé à hauteur de 50% par les autorités fédérales, l'autre moitié relevant de la responsabilité des municipalités. La part de l'Etat fédéral est toutefois portée à 60 ou 65% pour les villes confrontées à une proportion importante de bénéficiaires de l'assistance. Allocation différentielle octroyée après contrôle de ressources, le revenu minimum est accessible à tous les résidents âgés de plus de 18 ans.¹⁹

Au cours des années 1990, la rhétorique de l'activation a fortement pénétré le champ de l'assistance sociale.²⁰ Bien qu'à l'origine le lien entre le travail et le *Minimex* était de pure forme,²¹ le droit à un revenu en cas de besoin a progressivement été remplacé par un droit à la *réintégration par l'emploi ou la formation*.²² En 2002, la loi sur le revenu minimum a été profondément modifiée, et le *Minimex* remplacé par un *Revenu d'intégration*, dispositif partiellement inspiré du *Revenu minimum d'insertion* français. Alors que l'ancienne législation garantissait explicitement le droit des plus pauvres à accéder aux moyens minimaux de subsistance, la nouvelle loi stipule que chacun a droit à « l'intégration sociale ».²³ Le texte laisse clairement apparaître que cette intégration devra, de préférence, prendre la forme d'un emploi rémunéré. Pour bénéficier du *Revenu d'intégration*, toute personne est susceptible d'être engagée dans un « projet individualisé d'intégration », qui inclut stages et formations. Pour les moins de 25 ans, l'enrôlement dans un tel projet est obligatoire et est supposé mener rapidement à une activité salariée.

Si en 2003 les modalités de son application concrète demeuraient sujettes à interprétation,²⁴ le texte de la loi sur le *Revenu d'intégration* est très illustratif du climat politique qui préside à la réforme des dispositifs de garantie de revenu en Belgique.

¹⁷ Paugam 1999: 23-25.

¹⁸ Cf. Hermans & Declercq 2003.

¹⁹ Calculé sans référence au revenu moyen, ni au salaire minimum, le niveau du revenu minimum est néanmoins lié à l'indice des prix. Selon le *Centrum voor Sociaal Beleid*, influent centre de recherches sur la politique sociale basé à l'Université d'Anvers, l'absence d'un mécanisme liant niveau des prestations d'assistance au niveau général du bien-être a causé une détérioration substantielle des conditions de vie de la plupart des bénéficiaires du dispositif au cours des années 1990 (Cantillon & al. 2001).

²⁰ Vranken 1999: 181.

²¹ Selon Arcq and Blaise (1998: 656).

²² Pour une vue générale des politiques d'activation en Belgique, cf. van Berkel & De Schamphelleire 2001.

²³ Belgique 2001b.

²⁴ La nouvelle législation est entrée en vigueur en octobre 2002. Au cours de la première année d'application, il est apparu que de nombreuses ambiguïtés restaient à lever. En principe, le contrat d'intégration est optionnel pour les bénéficiaires âgés de plus de 25 ans. Pour les moins de 25 ans, l'obligation de signer un tel contrat avait

« Sur le plan des principes, la loi de 74 [instaurant le *Minimex*] est dépassée. Elle accorde en effet une place centrale à l'aide financière; or si l'aide financière reste indispensable, elle ne constitue plus, dans bien des cas, un instrument suffisant de réinsertion des personnes les plus démunies. La fracture est plus forte encore que par le passé entre la population active, d'une part, et la population vivant d'une allocation contrainte à une passivité sans issue, d'autre part. Chacun doit pouvoir trouver sa place dans notre société, contribuer solidairement à son développement et se voir garantir un droit à l'émancipation personnelle. (...) les politiques sociales doivent évoluer de l'assistance strictement financière vers l'action sociale. »²⁵

(2) Le revenu inconditionnel : des partis verts au monde des affaires

Les écologistes au cœur d'un débat marginal. Si en Belgique l'idée d'un système d'impôt négatif a été brièvement discutée au cours des années 1970, le débat sur le RI a véritablement débuté au milieu des années 1980, tout comme en France et en Irlande. Dès l'origine, l'idée a été associée au mouvement écologiste. En janvier 1983, le philosophe Philippe Van Parijs, professeur à l'Université catholique de Louvain et membre du parti écologiste francophone Ecolo, avait suggéré que la formation adopte l'idée d'une « allocation universelle ». Il avait forgé l'expression en référence à une autre révolution des droits, l'instauration du suffrage universel.²⁶ A ses yeux, l'allocation universelle devait notamment contribuer à favoriser les activités autonomes, non directement productives, tout en facilitant la redistribution du temps de travail. Elle aurait également été plus efficace dans la lutte contre la pauvreté qu'un arsenal de mesures sélectives.²⁷ A l'époque où il rédigeait les premières versions de sa proposition, Van Parijs ne savait pas que l'idée avait déjà été discutée dans de nombreux pays, en ce compris chez le voisin néerlandais. Deux ans plus tard, il organise cependant à Louvain-la-Neuve le congrès fondateur du *Basic Income European Network* (BIEN), réseau qui se réunira par la suite tous les deux ans dans une ville européenne.²⁸

Le débat belge, déjà ouvert au sein d'*Ecolo* et du parti écologiste flamand *Agalev*, commence à toucher un public plus large à partir d'octobre 1984. Un prix de la prestigieuse Fondation Roi Baudouin récompense alors un essai dont le contenu est très proche de la proposition déjà discutée par les verts francophones. Il avait été soumis à la Fondation par un

déjà été introduite en 1993, mais les sanctions en cas de non-respect de cette obligation étaient très rarement appliquées. La nouvelle législation est supposée inciter les *Centres Publics d'Aide Sociale* à plus de sévérité. Pourtant, Hermans & Declercq (2003: 28) notent que « at the moment, it is still unclear to what extent the right to a living wage [revenu d'intégration] can be undermined by the obligation to participate in an employment programme ».

²⁵ Belgique 2001c.

²⁶ « [Basic income] is a profound reform that belongs in the same league as the abolition of slavery or the introduction of universal suffrage » (Van Parijs 1992: 7).

²⁷ Van Parijs 1984.

²⁸ Sur le BIEN, cf. chapitre 6, *infra*. Pour un compte-rendu du premier congrès du BIEN, cf. Van Parijs 1987.

groupe informel, le *Collectif Charles Fourier*, qui incluait notamment Philippe Van Parijs et l'économiste Philippe Defeyt, qui allait par la suite devenir l'un des principaux dirigeants d'*Ecolo*. En avril 1985, ce collectif édite un numéro spécial du mensuel chrétien-démocrate *La Revue Nouvelle*, qui exercera par la suite une influence considérable sur le débat belge et, plus largement, francophone. Pour la première fois, l'expression « allocation universelle » est lancée dans la discussion publique. Elle restera communément utilisée dans les autres pays ou régions francophones (France, Québec, Suisse romande). C'est cette expression que nous avons d'ailleurs décidé d'utiliser dans ce travail pour désigner l'une des trois variantes du RI. En Flandre, par contre, c'est l'expression néerlandaise *basisinkomen* (ou « revenu de base ») qui demeure la référence.

Le prix de la Fondation Roi Baudouin et le numéro spécial de *La Revue Nouvelle* n'ont pas seulement été importants pour des raisons sémantiques. En fait, ces deux événements suscitent de multiples réactions. Une partie du numéro de *La Revue Nouvelle* lui-même était consacrée aux critiques, souvent extrêmement dures. Dans les mois suivants, de nombreux articles sont publiés dans les journaux et magazines, au nord (néerlandophone) comme au sud (francophone) du pays. La sévérité d'une bonne partie des commentateurs est liée à la nature provocante de la proposition, du moins dans sa formulation initiale. Dans l'article qui ouvrait *La Revue Nouvelle*, les membres du *Collectif Charles Fourier* avaient imaginé un scénario de mise en place pour le moins radical :

« Supprimez les indemnités de chômage, les pensions légales, le minimex, les allocations familiales, les abattements et crédits d'impôt pour personnes à charge, les bourses d'études (...), l'aide de l'Etat aux entreprises en difficulté. Mais versez chaque mois à chaque citoyen une somme suffisante pour couvrir les besoins fondamentaux d'un individu vivant seul (...). Parallèlement, dérégulez le marché du travail. Abolissez toute législation imposant un salaire minimum ou une durée maximum de travail. Eliminez tous les obstacles administratifs au travail à temps partiel. Abaissez l'âge auquel prend fin la scolarité obligatoire. Supprimez l'obligation de prendre sa retraite à un âge déterminé. Faites tout cela. Et puis observez ce qui se passe. »²⁹

En dépit des arguments plus nuancés qui étaient présentés dans la suite du numéro, cette façon d'introduire l'idée a provoqué de très vives réactions à gauche, au sein même du camp politique dont le collectif se réclamait. Elle a aussi influencé durablement les termes du débat au cours des années suivantes, soulevant des obstacles intellectuels qui se sont avérés difficiles à surmonter. En même temps, cette façon radicale de présenter une proposition inédite explique une bonne partie du succès – inattendu – de l'appellation « allocation universelle » en Belgique et ailleurs.

²⁹ Collectif Charles Fourier 1985: 345.

Que ce soit au travers d'Ecolo, dans le numéro de *La Revue Nouvelle* ou dans les articles publiés ultérieurement, l'allocation universelle du *Collectif Charles Fourier* a surtout été discutée par la gauche. Il n'est pas étonnant, dès lors, que la plupart des critiques aient porté leur attention sur les aspects néo-libéraux de la proposition en indiquant qu'elle représentait une « régression sociale majeure ».³⁰ A droite, certains ont prêté une oreille sympathique à l'idée, en ce compris parmi les représentants du patronat,³¹ en soulignant ses effets positifs sur la dérégulation du marché du travail. Cela étant, même s'ils acceptaient d'en discuter la majorité des commentateurs rejetaient l'« allocation universelle », sans aucune ambiguïté. En un sens, il ne serait pas inexact d'affirmer que cette situation a perduré sur l'ensemble de la période 1985-2003 dans l'ensemble du pays, sans que les différentes reformulations de la proposition n'exercent un impact significatif sur sa crédibilité.

Pour des raisons de proximité linguistique, le débat flamand a quant à lui été naturellement influencé par le débat néerlandais entamé dès le milieu des années 1970. Le parti libéral (PVV) a brièvement défendu un système d'impôt négatif, qui avait également été discuté au sein du *Vlaams Economisch Verbond* (VEV), l'organisation représentative du patronat au Nord du pays. Les écologistes d'*Agalev* avaient adopté l'idée en 1984, à l'époque où leurs homologues francophones discutaient des propositions de Philippe Van Parijs.³² La publication simultanée, en 1985, d'un rapport officiel sur le « revenu de base » aux Pays-Bas³³ et de la proposition du *Collectif Charles Fourier* en Belgique francophone, contribue à une intensification relative du débat flamand. La revue *Komma*, très ancrée à gauche, publie la même année un numéro spécial focalisé sur le « revenu de base » (*basisinkomen*) envisagé comme manière de découpler travail et revenu,³⁴ et plusieurs articles de presse sont consacrés à « l'allocation universelle ».³⁵ Mais le débat, brièvement relancé, revient rapidement à ses cercles d'origine, le mouvement écologiste et le monde académique.³⁶

³⁰ Lecleir 1985.

³¹ Cf. Roegiers 1985.

³² Cf. Raes 1985.

³³ Cf. section 5, *infra*.

³⁴ Cf. Abicht 1985.

³⁵ Cf. par exemple 'Universele uitkering schaft werkloosheid af', *De Standaard*, 1 novembre 1984.

³⁶ En Flandre, Walter Van Trier et Jacques Vilrocx sont les principales figures du débat scientifique sur le RI. Vilrocx, spécialiste des relations industrielles, estime que dans le contexte d'une croissance pauvre en emplois, l'accès à la citoyenneté « est seulement possible s'il n'est pas conditionné à l'accès au marché du travail » (Vilrocx 1993: 205). Van Trier, l'un des membres fondateurs du *Basic Income European Network*, est l'auteur d'une thèse de sociologie sur l'histoire du « revenu de base » dans le monde anglo-saxon (Van Trier 1995). En 1995, il a discuté par articles interposés des mérites de l'allocation universelle avec le ministre socialiste des Affaires sociales, Johan Vande Lanotte (socialiste flamand ; cf. Vande Lanotte 1995). En 1994, le *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, revue d'inspiration marxiste, publie un numéro spécial consacré à l'allocation universelle (cf. *Vlaams Marxistisch Tijdschrift* 28 (1)). De l'autre côté de la frontière linguistique, c'est le philosophe Philippe Van Parijs qui a symbolisé le débat sur l'allocation universelle. Ses publications les plus représentatives

Jusqu'à la fin des années 1990, ce sont les partis *Ecolo* et *Agalev* qui, dans le monde politique, ont été les principaux défenseurs du RI. Dans leurs programmes électoraux, la proposition a toujours été présentée comme un objectif de long-terme, une sorte de « principe directeur » pour la réforme du système de protection sociale.³⁷ Dans le programme économique qu'*Ecolo* a publié à l'occasion des élections législatives de juin 1999, l'allocation universelle était ainsi désignée comme « l'un des points de référence en ce qui concerne la politique en matière de redistribution des revenus »³⁸. En février 2001, *Agalev* réaffirmait également que « le meilleur système de protection sociale doit nécessairement inclure l'allocation universelle ».³⁹ Dans les autres formations, seules quelques personnalités se sont exprimées, à titre individuel, en faveur de l'idée.⁴⁰ En 1997, l'apparition étonnante du parti *Vivant* a toutefois brisé le monopole écologiste sur l'idée, au point même d'occulter une grande part de l'engagement historique des verts en faveur de l'allocation universelle.

Vivant : un homme d'affaire au service du revenu inconditionnel ? Au lendemain des élections générales du 13 juin 1999, la presse belge était unanime : *Vivant*, petit parti inconnu jusqu'alors, obtenait un résultat plus qu'honorable en réunissant sur son programme les suffrages d'environ 2% de l'électorat, soit un peu plus de 130.000 voix.⁴¹ Fondé en 1997 par l'homme d'affaires et membre du *Basic Income European Network* (BIEN) Roland Duchâtelet, *Vivant* participait pourtant pour la première fois au jeu électoral. Ne disposant ni de fonds publics, ni d'élus, le parti s'était fait connaître par une campagne de très grande ampleur, entièrement financée sur la fortune personnelle de Duchâtelet. Le mécène avouera y avoir investi plus de 2,5 millions d'euros... A coups de grandes affiches, d'encarts publicitaires dans les quotidiens, et de tracts diffusés massivement, *Vivant* avait réussi à attirer l'attention sur le point focal de ses propositions : « libérez-vous en vous donnant un revenu de base », « choisissez votre liberté avec le revenu de base », « tu recevras un revenu de base dès

sur le sujet (Van Parijs 1992 et 1995) ont toutefois eu un impact plus important dans les milieux académiques anglophones. Un autre philosophe, le français Jean-Marc Ferry (Université libre de Bruxelles), est également un partisan convaincu de la proposition, qu'il considère comme un moyen de favoriser les activités d'un secteur « quaternaire » (cf. Ferry 1995). En 2000, il a publié un plaidoyer pour une constitution européenne qui, à ses yeux, devrait inclure le droit au « revenu de citoyenneté » (Ferry 2000).

³⁷ Entretien avec Thierry Detienne, Namur, décembre 2001.

³⁸ *Ecolo* 1999: 7.

³⁹ *Agalev* 2001.

⁴⁰ Cf. par exemple Anciaux 1993.

⁴¹ Résultats pour la Chambre des représentants. Inscrits : 7.343.466 électeurs ; participation effective : 6.656.709 électeurs. Le vote est obligatoire. Voir notamment 'Vivant prend un siège, le FN une claque', *La Libre Belgique*, 15 juin 1999 ; 'Klein partijen presteren wel als verwacht. Vivant is enige partij met ambitie', *De Morgen*, 14 juni 1999 ; 'Kleine partijen tellen niet mee', *De Standaard*, 14 juni 1999. Voir aussi 'Le scandale de la dioxine provoque la défaite de la coalition sortante', *Le Monde*, 15 juin 1999.

tes 18 ans », « Maman, on va te donner un revenu » : avec *Vivant*, le « revenu de base » faisait une entrée remarquée et controversée dans le débat public du plat pays.⁴²

Depuis le début des années 90, Roland Duchâtelet est à la tête d'une entreprise extrêmement rentable de micro-électronique.⁴³ Cet homme d'une cinquantaine d'années a accumulé l'une des plus grosses fortunes de Belgique, et s'intéresse de près aux mécanismes redistributifs constituant les systèmes de protection sociale. En 1994, il publie un petit manifeste dans lequel il propose un modèle socio-économique alternatif reposant sur l'introduction d'une allocation universelle supérieure au seuil de pauvreté.⁴⁴ Fort de ses analyses, il prend contact avec diverses organisations politiques et leur présente ses propositions de réforme. Partout, c'est le refus poli. Après quelques échecs au sein de formations anarchisantes, Duchâtelet lance *Vivant* en 1997, parti auto-proclamé « Oxygène de la politique ». La campagne publicitaire, financée dès le début sur ses fonds personnels, ne tarde pas à porter ses fruits et Duchâtelet est rapidement invité par la presse à expliquer son projet. A chaque interview, on lui demande ce qui le motive à investir de telles sommes dans le jeu politique. A chaque fois, insistant sur son indépendance financière et sur les moyens importants dont il dispose, Duchâtelet donne à peu près la même réponse : « Si je ne le fais pas, qui le fera ? ».⁴⁵

En deux ans, le fondateur de *Vivant* investit 2,5 millions d'euros dans la structuration et la promotion de son nouveau produit. Il prend tous les frais à sa charge, ce qui lui permet de rendre l'affiliation au parti entièrement gratuite et d'engranger rapidement des inscriptions. En septembre 1998, un peu plus d'un an après sa naissance, *Vivant* annonce être fort de 2000 membres. A la veille du 13 juin 1999, le parti revendique 5000 membres, soit autant qu'*Ecolo* à cette époque.⁴⁶ Lors du congrès électoral du 8 mai 1999, ce sont environ 700 membres et sympathisants qui se déplacent pour entendre parler du « revenu de base sous toutes ses facettes ».⁴⁷

Au début de l'année 1998, les grandes villes belges voient donc fleurir d'énormes affiches publicitaires reprenant le logo de *Vivant* et une série de slogans accrocheurs. Dès l'origine, cette opération de séduction a pour objectif de soutenir la diffusion, notamment

⁴² Voir 'La création controversée d'un "parti de l'emploi" en Belgique', *Le Monde*, 1 juillet 1998.

⁴³ Chiffre d'affaires pour 1997 : 22,3 millions de dollars (*La Libre Belgique*, 16 août 1998). Pour une description plus détaillée du parcours de Roland Duchâtelet, lire: 'Wij hebben de kerstman eigenlijk niet meer nodig', *InterMediair. Het Weekblad voor de Actieve Professional*, 22 december 1998.

⁴⁴ Duchâtelet 1994b. Cf. aussi Duchâtelet 1994a.

⁴⁵ 'Ik verkoop alleen ideeën', *Knack*, 1 juli 1998.

⁴⁶ Voir 'Vivant schaat zich rond het basisinkomen', *De Morgen*, 10 mei 1999. Chez *Ecolo* comme dans tous les autres partis politiques, l'affiliation est payante.

⁴⁷ 'Vivant schaat zich rond het basisinkomen', *De Morgen*, 10 mei 1999.

médiatique, d'un programme plus sérieux qui se veut complet, étayé et documenté. A chaque slogan correspond une proposition concrète de réforme, exposée de manière pédagogique dans divers documents, tracts et prospectus. Au cœur du programme de *Vivant*⁴⁸, très fortement inspiré des propositions élaborées antérieurement par Duchâtelet, figure l'instauration d'une véritable allocation universelle, octroyée à tout citoyen, de la naissance à la mort.⁴⁹ Payé sur une base mensuelle, ce « revenu de base » serait indépendant de la situation de travail, du statut marital, et de tout autre type de ressources. Le montant proposé est de 500€ pour les adultes de 25 à 60 ans.

Vivant propose également la suppression des cotisations sociales payées par les salariés et les employeurs, et la suppression de l'impôt sur les revenus inférieurs à 1.250€ mensuels.⁵⁰ Afin de compenser les effets budgétaires négatifs, le parti préconise une augmentation très substantielle de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Suivant le modèle de Duchâtelet, « le coût du travail allégé et l'impôt de consommation revu à la hausse se compensent, et les prix de vente restent les mêmes ».⁵¹

Il est instructif d'examiner l'accueil qui a été réservé au programme de *Vivant* par les analystes et par le monde politique. La lecture des articles consacrés au parti dans les journaux du nord et du sud du pays donne à voir une évidente fracture. Alors que les journaux flamands se sont attachés à exposer et discuter le programme électoral et la proposition d'un « revenu de base », les journaux francophones ne lui ont accordé qu'un crédit très limité. Pour le politologue Pascal Delwit, dont les propos sont abondamment repris par *Le Soir*, la vision proposée par *Vivant* est « absurde » et son projet de « revenu de base » tout simplement « ultralibéral ».⁵² Dans le même sens, le jeune quotidien progressiste *Le Matin* qualifie la revendication d'un revenu de base de message « simpliste » et les projets des candidats *Vivant* de « catalogue disparate, hirsute, protestataire ».⁵³ *La Libre Belgique*, journal centriste, commence par considérer le nouveau parti comme un « pur produit de marketing », un

⁴⁸ Pour un aperçu plus complet de ce programme, voir notamment la revue *Le Vivant*, n°5, octobre/novembre/décembre 1998.

⁴⁹ 'Notre société est capable de créer suffisamment de ressources pour tous', tract électoral, 1999.

⁵⁰ Un impôt linéaire de 50% aurait été prélevé sur les tranches de revenus supérieures à €1.250.

⁵¹ *Le Vivant*, n°5, octobre/novembre/décembre 1998, p.4. Par ailleurs, VIVANT proposait d'introduire une TVA « sociale », réputée plus juste parce que modulée en fonction du type de produit taxé (plus élevée pour les produits de luxe et les produits polluants, moins pour les productions intensives en main d'oeuvre). Le programme prévoyait également que cette dernière mesure devait être mise en place au niveau européen.

⁵² 'La paysage politique s'enrichit d'une vieille utopie', *Le Soir*, 15 juin 1998. Les informations de Pascal Delwit sur le débat semblent toutefois peu actualisées. Dans le même entretien, il déclare à ce sujet: « Philippe Van Parijs avait déjà émis l'idée d'une allocation universelle dans les années 80 ».

⁵³ Voir respectivement « 'Vivant' versus Vlaams Blok », *Le Matin*, 2 juin 1999 et 'Vivant, objet politique non identifié', *Le Matin*, 16 avril 1999.

« miroir aux alouettes »⁵⁴, avant d'adopter une position plus nuancée à l'approche des élections. Globalement, la tendance est bien à la dénonciation d'un discours perçu comme démagogique et populiste, méritant peu d'attention.

Dans la presse flamande, le ton est très différent. Alors que les quotidiens francophones parlent de simplisme en évoquant le « revenu de base », *De Morgen* (socialiste) explique à ses lecteurs que *Vivant* « n'a qu'une seule thématique [le 'revenu de base'], qui plus est *fort complexe* ». Loin de qualifier le revenu de base de proposition démagogique, le même journal rappelle qu'il ne s'agit pas d'une invention de *Vivant* et indique : « tout le monde a un jour flirté avec le concept ». *De Morgen*, ironique, ajoute néanmoins : « ils en sont tous revenus »⁵⁵. De son côté, *De Standaard* (démocrate-chrétien) organise une confrontation entre Roland Duchâtelet et Bea Cantillon, sénatrice chrétienne-démocrate et spécialiste des questions de sécurité sociale.⁵⁶ Les hebdomadaires à grand tirage *Humo* et *Knack* publient chacun un long entretien avec Duchâtelet.⁵⁷

Au nord comme au sud, le monde politique reste relativement indifférent aux propositions du nouveau-venu. Seule exception, le PSC (Parti social-chrétien) qui charge son centre d'études d'analyser la faisabilité économique du 'revenu de base' de *Vivant*. Les conclusions sont sans appel : « une réforme d'une telle ampleur n'est soutenable, ni sur le plan de l'équilibre financier, ni sur celui des conditions de développement économique, ni sur celui de l'acceptabilité sociale de la proposition ». Le 'revenu de base' est qualifié de « projet ultra-libéral visant à réduire la sécurité sociale à une sorte d'assistance sociale »⁵⁸. *Le Soir* se fait l'écho du rapport, dans un article dont le titre est lui aussi sans équivoque : « Le PSC enterre *Vivant* et son revenu de base »⁵⁹. Prenant une position similaire, un responsable des socialistes francophones déclare, à propos du programme : « Il n'y a personne qui peut croire ça »⁶⁰. Les formations écologistes, dans lesquelles on trouve toujours de nombreux partisans d'une allocation universelle, restent également très critiques vis-à-vis du programme proposé par *Vivant*, et gardent leurs distances.

⁵⁴ « « Vivant », miroir aux alouettes », *La Libre Belgique*, février 1998.

⁵⁵ « Vivant, met hulp van positieve boodschap en vele miljoenen », *De Morgen*, 31 mei 1999.

⁵⁶ « Realisme of utopie. CVP-senator Bea Cantillon kruist de degens met Vivant-voorzitter roland Duchâtelet », *De Standaard*, 6 avril 1999.

⁵⁷ Voir « Roland Duchâtelet spiegelt dromen voor maar drukt er ook de kop in », *Humo*, 10 februari 1998 et « Ik verkoop alleen ideeën », *Knack*, 1 juli 1998.

⁵⁸ CEPESS 1999.

⁵⁹ « Le PSC enterre *Vivant* et son revenu de base », *Le Soir*, 27 avril 1999.

⁶⁰ Cité dans « Le revenu de citoyenneté, cheval de bataille électorale de « Vivant » », *La Libre Belgique*, 17 août 1998.

Le 13 juin 1999, les Belges étaient appelés à élire leurs représentants à différents niveaux de pouvoir : conseils des communautés et des régions, parlement fédéral, parlement européen. *Vivant* présentait des candidats à tous les scrutins, dans tous les arrondissements du Royaume.⁶¹ En moyenne, le score oscille entre 1 et 2,5% des voix, suivant les scrutins.⁶² Par comparaison, la formation de Duchâtelet fait bien mieux que les autres petits partis non représentés : aucun d'entre eux n'atteint en effet le seuil symbolique du 1%.⁶³ Ces résultats sont d'ailleurs comparables à ceux enregistrés, lors de leur première participation au jeu électoral, par certains partis aujourd'hui bien implantés dans le paysage politique. Au final, *Vivant* n'obtient qu'un seul élu, au conseil de la Région de Bruxelles-Capitale : Albert Mahieu, personnage controversé qui semblait, à l'origine du moins, décidé à attirer l'attention médiatique sur le programme de parti.⁶⁴ En janvier 2000, il quittera cependant le parti en reprochant à Roland Duchâtelet de n'avoir pas assez travaillé sa proposition de « revenu de base ».⁶⁵

Bien qu'honorables, les pourcentages obtenus sont très loin des ambitions publiquement affichées par *Vivant* au cours de ses deux premières années d'existence. En juillet 1998, le parti revendiquait un potentiel électoral de... 25%.⁶⁶ En août, Roland Duchâtelet déclarait : « *Vivant* devrait recueillir entre 5 et 15% des voix », ⁶⁷ pronostic qu'il confirmait lors du premier congrès du parti, tenu en novembre à Bruxelles.⁶⁸ En mai 1999, un mois avant les élections, *Vivant* affirmait encore pouvoir décrocher un siège dans la moitié des circonscriptions.⁶⁹ Il est probable que ces annonces furent à la fois stratégiques, parce que destinées à mobiliser les sympathisants, et sincèrement inspirées par l'enthousiasme militant.

⁶¹ La plupart des partis politiques belges n'ont plus de structures nationales. Seul le PTB-PVDA (marxiste-léniniste) et *Vivant* présentaient des listes dans tout le Royaume. *Vivant* présentait également une liste en France, pour les Elections européennes. « Vivant Energie France » a obtenu 0,71% des voix (Source : *Le Monde*, 15 juin 1999).

⁶² Elections européennes : 1,1% ; Sénat : 1,1% ; Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale : 1,5% ; Conseil Flamand : 2,0 % ; Chambre des Représentants : 2,1% ; Conseil Régional Wallon : 2,4% ; Conseil de la Communauté germanophone : 3,3%. Ce dernier résultat est peu significatif, la Communauté germanophone correspondant à une petite circonscription (40.650 électeurs). Source, pour tous les résultats : Ministère de l'Intérieur.

⁶³ Pour information, résultat pour la Chambre des Représentants : PTB-PVDA (marxiste-léniniste) : 0,5 % ; PC (Communiste) : 0,4 % ; PnP (parti issu d'une frange du « mouvement blanc ») : 0,3 %.

⁶⁴ 'Andere Mahieu haalt enige Vivant-zetel', *De Standaard*, 15 juni 1999.

⁶⁵ Duchâtelet a réfuté cette affirmation et exigé que Albert Mahieu restitue son siège à *Vivant*, ce que Mahieu n'a jamais fait. Voir 'Fraudejager Mahieu breekt met Vivant', *De Morgen*, 4 januari 2000 ; 'Duchâtelet: Mahieu moet zetel afgeven', *De Morgen*, 5 januari 2000 ; 'Mahieu démissionne', *Le Soir*, 4 janvier 2000.

⁶⁶ Voir Communiqué de Presse : 'Persbericht, 130798'

⁶⁷ '« Vivant », le parti de Roland', *La Libre Belgique*, 16 août 1998. Dans ce même entretien, M. Duchâtelet ajoutait : « Je peux vous assurer que nous serons le mouvement qui fera parler de lui au soir des élections ».

⁶⁸ Voir '« Vivant » rêve d'entraîner l'Europe dans son utopie', *Le Soir*, 30 novembre 1998. M. Duchâtelet déclare alors : « Je vise entre 5 et 15% des suffrages aux prochaines élections ».

Quoi qu'il en soit, au lendemain des élections de 1999, Roland Duchâtelet devait reconnaître sa profonde déception quant aux performances de son mouvement.⁷⁰ Il annonçait une réduction drastique de ses investissements en politique, indiquait qu'une série de bureaux locaux fermeraient leurs portes et que l'adhésion au parti serait dorénavant payante.

Si l'on excepte la courte parenthèse des municipales d'octobre 2000, *Vivant* disparaît du paysage médiatique et politique jusqu'en 2003,⁷¹ année des nouvelles élections législatives. Avec un programme pratiquement inchangé, le parti obtient 1,2% des suffrages, soit environ la moitié de son score précédent. Ces résultats médiocres suscitent d'importantes tensions internes, et de nombreux responsables locaux décident d'entrer en dissidence. L'expérience étonnante de *Vivant*, seul parti européen directement focalisé sur le revenu inconditionnel, se solde par un cuisant échec. Si la présence du parti dans le champ politique a sans aucun doute possible accru la notoriété de la proposition, elle n'aura manifestement pas contribué à en asseoir la crédibilité.⁷²

⁶⁹ Voir 'Wij zijn de eerste sociaal-liberale partij in België', *De Morgen*, 6 mei 1999. Pour la Chambre des Représentants, il y a 20 circonscriptions électorales.

⁷⁰ 'Vivant moet ingrijpend besparen', *De Morgen*, 17 juni 1999.

⁷¹ En janvier 2002, on pouvait lire dans la presse ce titre symptomatique: 'Vivant n'est pas mort' (*La Libre Belgique*, 7 janvier 2002). Manière de rassurer le lecteur inquiet? *Vivant* venait alors d'organiser un « Congrès du Nouvel-An » (5 janvier 2002) portant sur « L'introduction du revenu de base en Europe ». Parmi les intervenants, Yoland Bresson, l'un des défenseurs français du « revenu d'existence » (cf. section 3, *infra*).

⁷² En décembre 2003, Roland Duchâtelet annonçait qu'il avait conclu un accord avec les libéraux flamands du *VLD* (droite, parti du premier ministre) pour former un cartel dans la perspective des élections régionales et européennes de 2004. Le *VLD* aurait accepté d'inclure dans son programme une proposition d'allocation universelle européenne. Cette collaboration est néanmoins essentiellement motivée par des considérations stratégiques, autant de la part de *Vivant* – qui vise à assurer sa survie – que de la part du *VLD* – qui souhaite, grâce au petit pourcent d'électeurs que représente *Vivant*, maintenir sa position de premier parti du pays.

Section 2 :

Canada : une tradition universaliste au service du revenu inconditionnel ?

(1) Un Etat social entre universalisme et résidualisme

Le Canada est parfois désigné comme l'un des cas correspondant le mieux au modèle « libéral » de protection sociale.⁷³ Gøsta Esping-Andersen estime par exemple que ce pays, comme les Etats-Unis et l'Australie, est un « exemple archétypique » de ce régime.⁷⁴ Sans remettre fondamentalement en cause ce classement, un examen attentif du détail des programmes qui constituent le système canadien invite néanmoins à le nuancer. On constate en effet que la présence de prestations véritablement universelles, sur le modèle scandinave, a longtemps distingué le Canada du voisin américain.⁷⁵ Par ailleurs, le recours à des prestations partiellement financées sur base contributive appelle un rapprochement – minimal il est vrai – avec les pays dits « bismarckiens ». Ces remarques ne peuvent cependant occulter le fait que de l'essentiel des prestations sont octroyées de façon ciblée, sur base d'un test de ressources, conformément au modèle libéral résiduel. Avant de passer en revue les principaux programmes de garantie de revenu, soulignons que l'observateur extérieur analysant le cas canadien fait face à un système rendu relativement complexe par la répartition des compétences entre niveau fédéral et niveau provincial.⁷⁶

Assurances sociales. C'est l'assurance chômage, introduite en 1942 et rebaptisée « assurance emploi » en 1994, qui constitue la principale composante assurancielle du système canadien de protection sociale. Pour partie financée sur base des cotisations payées par les salariés et leurs employeurs, elle est toutefois également tributaire des revenus de la fiscalité. L'assurance-emploi, qui ressortit au niveau fédéral, couvre principalement quatre types de « risques » sociaux : chômage, invalidité, maladie, et maternité. L'éligibilité aux prestations du programme ne dépend pas uniquement des contributions antérieurement payées, mais aussi de la durée effective du travail. Si l'emploi à temps partiel a été longtemps pénalisé par cette règle, le passage à un calcul fondé sur les *heures* de travail prestées – et non

⁷³ Cf. chapitre 2, *supra*, pour les distinctions entre différents « mondes » de la protection sociale.

⁷⁴ Esping-Andersen 1990: 27 ; cf. aussi Haddow 1993: 13-16.

⁷⁵ Cf. Myles 1996.

⁷⁶ L'analyse politologique la plus complète du système canadien de protection sociale, en ce compris des aspects liés au fédéralisme, est Banting 1987. Pour des réflexions sur les évolutions ultérieures de ce système, le lecteur est invité à consulter en priorité les diverses publications de Ken Battle, ainsi que de John Myles (cf. *infra*, et bibliographie générale).

plus sur les *semaines* – a atténué cette discrimination en permettant une plus grande flexibilité dans l’attribution des allocations.⁷⁷ De façon générale, cependant, la couverture offerte par le programme a fortement diminué au cours des années 1990.⁷⁸ Dans le domaine des assurances, le Canada dispose également de « plans de pensions » contributifs⁷⁹ (1966) qui complètent la pension de base universelle, ainsi que d’un programme destiné à compenser les accidents du travail (*Worker’s Compensation*).

Prestations universelles ou « démosubventions »⁸⁰ (*demogrants*). Si l’on écarte le système national de santé – principale prestation universelle – pour se concentrer sur les dispositifs de garantie de revenu, il apparaît que le Canada a connu deux grands types d’allocations accordées sur une base universelle : les allocations familiales (*Family Allowances*, 1945) et la « Sécurité de la vieillesse » (SV – *Old Age Security*, 1951). Ces deux « démosubventions » étaient octroyées par le gouvernement fédéral et exclusivement financées par la fiscalité. Jusqu’en 1988, la SV était payée à tous les adultes de plus de 65 ans, qu’ils soient ou non à la retraite et indépendamment de leur antécédents professionnels. Depuis 1989, elle est soumise à une taxe nouvellement introduite par le gouvernement conservateur, qui implique son remboursement par les fractiles supérieurs de la distribution des revenus : la prestation reste universelle, mais une partie est récupérée ultérieurement par l’impôt. Toutefois, une part importante des plus de 65 ans – plus de 90% d’entre eux – continue à percevoir l’intégralité des prestations après taxation.⁸¹ Malgré les réformes, la SV conserve donc des caractéristiques similaires à celles d’un système universel de « pension de base », tel qu’il existe aux Pays-Bas.

⁷⁷ Graham & Al-Krenawi 2001. Le calcul est relativement compliqué, puisque le nombre d’heures nécessaires pour accéder aux prestations de l’assurance emploi dépend du taux de chômage agrégé du secteur industriel considéré.

⁷⁸ Battle 2001: 23.

⁷⁹ Le *Régime de pensions du Canada* est administré par le gouvernement fédéral, mais un programme jumeau – le *Régime des rentes du Québec* – est administré par la seule province du Québec.

⁸⁰ La notion de « démosubventions » est la traduction canadienne de l’expression américaine de *demogrant*, qui désigne une prestation accordée sur base des seules caractéristiques « démographiques », comme l’âge (vieillesse ou enfance, par exemple), et non en fonction des ressources ou des besoins (cf. par exemple Banting 1987: 7).

⁸¹ En octobre 2001, la prestation mensuelle moyenne de la sécurité de la vieillesse (SV) était de \$CAN425,95, soit 301,51€. En 1989 le Ministère des Finances a introduit une « taxe spéciale » sur les allocations de la SV ciblées sur les seniors dont les revenus nets dépassent \$CAN50.000 (soit 31.126 €) annuels. En 1989, cette taxe ne concernait que 4% des bénéficiaires de la SV. Cependant, le seuil fixé en 1989 n’a été indexé que très partiellement. Par conséquent, en 2000 il s’élevait à seulement \$CAN42.540 en \$CAN de 1989 (soit environ 26.484 €), c’est-à-dire une baisse de 14,9%. En d’autres termes, un nombre croissant de bénéficiaires de la SV est concerné par cette taxation des prestations (cf. Battle et Torjman 2001: 48). Selon *Développement des ressources humaines Canada* (en 2002) « l’intégralité de la pension de la SV est récupérée lorsque le revenu net du pensionné est d’au moins 92.981 \$ [57.895 €] » (*Développement des ressources humaines Canada* 2002).

En 1993, les allocations familiales universelles ont été remplacées par la « prestation fiscale canadienne pour enfants » (*Child Tax Benefit*), ciblée sur les revenus faibles et moyens.⁸² En 1998, le gouvernement fédéral a par ailleurs introduit une « Prestation nationale pour enfants », qui complète de façon substantielle la prestation fiscale dans le cas des familles les plus défavorisées.⁸³ Dans le cas des allocations familiales, on a donc bien assisté à une rupture du principe d'universalité. Le ciblage sur les revenus les plus faibles éloigne le Canada du modèle béveridgien à la scandinave, pour le rapprocher plus encore du modèle béveridgien incomplet – ou « résiduel ».

Assistance sociale. Si le gouvernement fédéral intervient pour moitié dans son financement, l'administration de l'assistance sociale est du ressort exclusif des provinces.⁸⁴ Les programmes, les modes d'application, les critères d'éligibilité et les montants d'allocations varient donc d'une région à l'autre, et il est particulièrement difficile d'en donner un aperçu succinct. Ainsi, si un filet de dernier recours destiné aux personnes employables vient compléter les programmes catégoriels, il arrive que des provinces laissent aux municipalités le soin d'organiser cette dimension de l'assistance (Manitoba, Ontario, Nouvelle Ecosse). Parmi les cinq cas considérés dans notre étude, le Canada est donc le seul pays ne disposant pas d'un filet d'assistance général harmonisé au niveau national. En principe, et pourvu que les bénéficiaires remplissent les conditions d'éligibilité (notamment test de ressources et, dans le cas des personnes employables, disponibilité au travail), la durée des prestations est néanmoins partout illimitée.⁸⁵

Au cours des années 1990, le niveau des prestations d'assistance a baissé dans toutes les provinces, que ce soit à la suite de réductions explicites ou de la non-indexation des prestations (cf. tableau 4.4 en annexe).⁸⁶ A ce titre, l'Ontario constitue un exemple paradigmatique.⁸⁷ En octobre 1995 le gouvernement conservateur a réduit les dépenses

⁸² Dès 1989, les allocations familiales avaient été, tout comme la Sécurité de la vieillesse, soumises à une taxation spéciale : « the 'sacred trust' of universality was effectively dispatched with the 1989 introduction of a clawback on Family Allowances of upper-income families, which used the income tax return to remove some or all of the benefits they received the previous year » (Battle 1999: 3).

⁸³ Cf. Battle 1999.

⁸⁴ En vertu du *Canadian Assistance Plan* ou *Régime d'assistance publique du Canada* (1966), remplacé en 1996 par le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (sur l'histoire politique du *Canadian Assistance Plan*, cf. Haddow 1993). Si le financement par le fédéral n'a pas d'implication directe quant aux détails de l'administration et de la gestion quotidienne des programmes d'assistance, il implique cependant certains devoirs des provinces quant à la structure générale de ceux-ci (cf. Eardley et al. 1996a: 80-81).

⁸⁵ Pour d'abondants détails concernant ces questions, cf. Eardley et al. 1996a.

⁸⁶ Battle 2001: 10.

⁸⁷ Malgré sa réputation de générosité (cf. par exemple Noel 1996), le Québec a lui aussi fortement transformé ses programmes d'assistance en les rendant plus restrictifs. Des programmes similaires au programme ontarien ont

d'assistance de 21,6%. Afin de « briser le cercle vicieux de l'aide sociale », ⁸⁸ les critères d'éligibilité ont été renforcés, et un véritable programme de travail obligatoire (*Ontario Works*), destiné aux personnes employables a été mis en place. Ce programme, hautement controversé, constitue le cas le plus emblématique de l'évolution d'un système d'assistance classique vers un système de *workfare*. ⁸⁹

(2) Le revenu inconditionnel au Canada : un débat en cercle fermé

Comparé aux quatre autres cas, le Canada est très nettement le pays dans lequel des propositions de RI ont été considérées le plus tôt. L'idée avait déjà été discutée dans les années 1930, suite à l'action du *Social Credit Party* qui, principalement dans les provinces de l'ouest du Canada, militait ouvertement en faveur d'un « dividende national » réservé aux familles. Lorsqu'en 1935 le parti remporte les élections en Alberta, de longues files constituées de citoyens soucieux d'obtenir leur revenu « inconditionnel » se forment devant les banques. ⁹⁰ La proposition ne sera toutefois jamais réalisée, et la doctrine du crédit social sera officiellement abandonnée par le parti en 1944. ⁹¹

C'est au milieu des années 1960 que sont publiés les premiers articles scientifiques exclusivement consacrés à la question du revenu inconditionnel dans le contexte canadien. ⁹² Jusqu'en 2000, date à laquelle la proposition a resurgi de façon surprenante dans l'espace public, diverses variantes du RI sont régulièrement discutées. Ces débats impliquent massivement les experts et hauts fonctionnaires, mais relativement peu les partis politiques ou, à plus forte raison, les groupes extérieurs au champ politique (syndicats et mouvements sociaux). Malgré l'adoption, dès la fin des années 1960, de motions favorables au « revenu annuel garanti » (l'appellation canadienne de l'impôt négatif) par deux formations fédérales, le *New Democratic Party* et le *Parti Libéral*, les partis politiques n'ont jamais soutenu la

été introduits dans d'autres provinces : *Supports to Employment* (Terre-Neuve), *Employment First* (Manitoba), *Supports for Independence* (Alberta), *Productive Choices* (Territoire du Nord-Ouest).

⁸⁸ Ontario 2000.

⁸⁹ Jamie Peck consacre une partie de son ouvrage sur les *Workfare States* au cas canadien : cf. Peck 2001: 213-260.

⁹⁰ Van Trier 1995: 146.

⁹¹ Bell 1993. Sur la doctrine du « crédit social », cf. Van Trier 1995 et chapitre 1, section 3, *supra*. Le *Social Credit Party* a gouverné la province d'Alberta entre 1935 et 1971, soit 36 années de pouvoir ininterrompu. Le fondateur du parti, B. Aberhart, était une figure importante de la droite conservatrice.

⁹² Cf. par exemple Smith 1965.

proposition de façon vigoureuse.⁹³ Un petit parti, le *Ralliement des Créditistes*, place l'idée d'un « dividende national » au cœur de son programme lors des élections de 1972 et 1974. Cependant, bien que constitué en parti fédéral il fait essentiellement campagne au Québec, sans affecter durablement les termes du débat mené à Ottawa.⁹⁴ Par ailleurs, sur l'ensemble de la période, la position des syndicats canadiens demeure à la fois discrète et peu cohérente.⁹⁵

En réalité, au Canada la proposition de RI a principalement été discutée au travers de publications officielles, produits d'une étroite collaboration entre experts et services gouvernementaux. C'est ainsi la publication en 1985 du volumineux rapport de la « Commission Macdonald » qui a donné lieu au plus intense débat public sur le RI. A la suite d'un examen attentif des archives de cette commission, Patrick Tanguy montre que la proposition d'un « Régime universel de sécurité de revenu » avancée dans le rapport a bien été développée à la suite de longues discussions entre experts.⁹⁶ Les auditions d'associations extérieures semblent avoir eu un impact d'autant plus faible que très peu de groupes ont directement revendiqué l'instauration d'un RI, et que ceux qui l'ont fait avaient adopté une position extrêmement vague. Ainsi dans sa lettre au secrétaire de la Commission, la *Fédération québécoise anti-pauvreté* se disait-elle simplement convaincue « de l'utilité d'un régime de revenu adéquat garanti pour tous les Canadiens, parce que l'universalité de ce régime permettrait des économies substantielles et remplacerait les programmes existants et empêcherait les discriminations qui s'en suivent ».⁹⁷ De façon similaire, la *National Anti-Poverty Organization* (NAPO) se réjouissait de l'examen de la proposition par les commissaires, tout en précisant que « NAPO does not have the resources to undertake an up-to-date study on the feasibility of a guaranteed annual income ».⁹⁸ Enfin, la position la plus ferme, adoptée par le *Vanier Institute of the Family*, reposait sur la volonté de mieux valoriser les activités exercées en-dehors du marché du travail. Elle tenait en quelques lignes : « it is recommended that a basic living (money) income be available to the Canadian population, universally, through a form of flat-rate tax-related demogrants or a negative income tax variation (...). »⁹⁹

⁹³ Pour le *New Democratic Party*, cf. par exemple Bryden 1969. Pour le Parti Libéral, cf. notamment Head 1969. Derek Hum note quant à lui que « (...) of all three national parties, it was the NDP [New Democratic Party] that expressed most publicly its commitment to the idea of a guaranteed income » (Hum 1985: 31).

⁹⁴ Haddow 1993 : 166-68.

⁹⁵ Cf. Haddow 1994; chapitre 6, *infra*.

⁹⁶ Tanguy 2001: 69-77.

⁹⁷ Tremblay 1984.

⁹⁸ Johnston 1983.

⁹⁹ 'Vanier Institute wants basic income for everyone', *The Toronto Star*, 4 décembre 1983.

Le débat canadien se distingue également par une autre caractéristique très particulière. Dans le contexte de l'examen de la sécurité sociale (*Social Security Review*) lancé en 1973 par le gouvernement fédéral, des expériences sociales ont été menées dans la province du Manitoba,¹⁰⁰ sur le modèle des expériences américaines visant à tester les effets d'un programme d'impôt négatif.¹⁰¹ Le projet, baptisé *Mincome*, « supposait un choix aléatoire des participants et leur répartition entre des programmes différents d'impôt négatif sur une période de trois ans ». ¹⁰² Faute de moyens, il n'a pas été mené à terme, et les résultats partiels n'ont jamais été publiés. Au cours des années 1990, toutefois, l'ancien directeur de *Mincome*, Derek Hum, a repris les données récoltées pour en tirer des conclusions prudentes quant à l'impact d'un impôt négatif sur l'offre de travail des bénéficiaires – « question particulièrement controversée »¹⁰³ :

« On the whole, the research results were encouraging for those who favour a GAI [Guaranteed Annual Income]. The reduction in work effort was modest : about one per cent for men, three per cent for wives, and five per cent for unmarried women. These are small effects in absolute terms and they are also smaller than the effects observed in the four US experiments. »¹⁰⁴

Une impressionnante série de textes officiels. La caractéristique la plus frappante du débat canadien est sans nul doute la profusion de rapports et documents officiels ayant traité le RI comme une alternative sérieuse, ou ayant parfois même ouvertement défendu la proposition. Afin de mesurer l'ampleur véritablement exceptionnelle – du point de vue du comparatiste – de ce phénomène, il n'est pas superflu de reprendre les principaux d'entre eux dans l'ordre chronologique, en indiquant de façon concise la position adoptée quant au RI.¹⁰⁵ Nous reviendrons ensuite sur l'impact de ces prises de position officielles, ainsi que sur les leçons qu'il est possible d'en tirer à ce stade de la recherche. On notera par ailleurs que le Québec a joué un rôle important dans cette discussion, puisque quatre des onze documents repris ci-dessous ont été produits par les autorités de la province. A l'aube du XXI^e siècle, c'est dans cette partie du Canada que la discussion politique sur le RI reste la plus vive. Sous l'impulsion de diverses individualités issues du monde universitaire,¹⁰⁶ syndical,¹⁰⁷ ou des

¹⁰⁰ En vertu d'un accord signé le 4 juin 1974 par le gouvernement fédéral et la province du Manitoba.

¹⁰¹ Cf. chapitre 1, section 3, *supra*.

¹⁰² Hum et Simpson 1991: 49 ; cf. aussi Hum 1985.

¹⁰³ Hum et Simpson 1991: xi.

¹⁰⁴ Hum et Simpson 2001: 80.

¹⁰⁵ Le détail de toutes les propositions, qui tient parfois en plusieurs centaines de pages, ne saurait être donné dans le cadre de cette dissertation. Nous renvoyons donc le lecteur aux différentes références, ainsi qu'aux travaux plus synthétiques, comme Austin 1996.

¹⁰⁶ Cf. Desjardins 1999, Blais 2001, Duclos 2002.

¹⁰⁷ Aubry 1999, Bernard & Chartrand 1999.

affaires,¹⁰⁸ et de formations politiques,¹⁰⁹ la proposition continue à refaire surface dans les débats sur l'avenir des dispositifs de lutte contre la pauvreté.¹¹⁰ En juin 2001, harcelé sur sa gauche par le petit *Rassemblement pour l'alternative progressiste*, le premier ministre Bernard Landry (*Parti Québécois*) a cru bon de déclarer à la presse que la proposition « avait été étudié[e] dans toutes les démocraties occidentales, y compris par nous [le Québec] ». Et il ajoutait, visiblement sans avoir consulté ses archives : « on a toujours buté sur les coûts astronomiques d'une mesure aussi universelle ». ¹¹¹

- 1970 : *La sécurité du revenu au Canada* (Ministère de la Santé nationale et du bien-être social, fédéral). Ce document, qui visait à dresser un état des lieux du système canadien de garantie de revenu, est le premier texte officiel qui traite de façon extensive de la question du RI. Sous la rubrique « Substitution du revenu garanti au système actuel », il souligne les avantages et inconvénients de l'impôt négatif sous l'appellation « revenu annuel garanti ». Le texte reste toutefois très prudent :

« Un programme universel de revenu garanti n'a de valeur que dans la mesure où il offre des prestations convenables aux personnes qui, normalement, font partie de la population active. Nous avons donc besoin d'études et d'enquêtes approfondies, semblables à celles qui ont été entreprises dans le New-Jersey et à Seattle, aux Etats-Unis, pour déterminer les effets d'un tel programme sur la motivation au travail et à l'épargne. Tant que ces effets ne seront pas connus, la crainte d'une baisse considérable de la productivité s'opposera constamment à l'application d'un régime général de revenu garanti. Le gouvernement fédéral espère qu'il lui sera possible, avec le concours d'un certain nombre de provinces, d'entreprendre des études de cette question (...). » ¹¹²

Les souhaits exprimés dans ce « Livre blanc » seront suivis d'effets, puisque des expériences de ce type (*Mincome*) auront effectivement lieu entre 1973 et 1976, au Nouveau-Brunswick et au Manitoba.

- 1971 : *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (dite « Commission Castonguay-Nepveu », Québec). C'est au Québec que, pour la première fois, un rapport officiel défend ouvertement l'introduction d'un système intégré de RI. La Commission Castonguay-Nepveu,¹¹³ qui avait notamment pour mission d'examiner le régime québécois d'assistance sociale et de proposer des alternatives, était une émanation directe du gouvernement provincial. Dans une annexe extrêmement bien documentée, la

¹⁰⁸ Sirois 1999.

¹⁰⁹ Action démocratique du Québec (2003) ; Rassemblement pour l'alternative progressiste (2001).

¹¹⁰ Cf. aussi Brossard et Morel 2002 pour une analyse de différentes propositions québécoises.

¹¹¹ 'Landry fait une mise en garde au RAP', *Le Devoir* (Montréal), 12 juin 2001.

¹¹² Canada 1970: 26.

Commission expose les différentes « techniques de revenu garanti », en faisant par exemple référence aux projets de « dividende social » défendus dans les années 1940 par Lady Rhys-Williams en Grande-Bretagne.¹¹⁴ Une longue section est également consacrée aux diverses propositions d'impôt négatif, dont celles de Milton Friedman et James Tobin, ainsi qu'au *Family Assistance Plan* du président Richard Nixon. Cette annexe sert d'appui au développement d'une formule originale, le « Régime général d'allocations sociales » (RGAS), « qui permet de combiner les revenus et les allocations sociales » (p.22). Ce régime a tous les traits d'un système d'impôt négatif.

« Le RGAS est avant tout un instrument par lequel on entend réaliser l'objectif d'un revenu minimum garanti. C'est pourquoi on passe de conditions particulières d'admissibilité aux allocations sociales à une condition générale et *unique* : celle de l'insuffisance de ressources. » ;¹¹⁵
« (...) on compte que c'est le jeu des incitations qui amènera les allocataires à participer au marché du travail bien plus que les règles ou les sanctions qu'on pourrait imposer. Le rôle des contraintes se trouve donc minimisé ». ¹¹⁶

Le rapport prévoit également la mise en place d'une administration unique (la « Régie des assurances et allocations sociales »), notamment chargée de gérer l'intégration des différents programmes existants et le passage au RGAS.

- 1971 : *Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté* (dit « Comité Croll », fédéral). Constitué en 1969, le Comité Croll¹¹⁷ était chargé de produire des recommandations relatives à la lutte contre la pauvreté dans l'ensemble du pays. Dans son rapport, il préconise la suppression d'un grand nombre de programmes de soutien au revenu, et leur remplacement par un dispositif d'impôt négatif. Ce dernier, indique le Comité, devrait permettre l'octroi à taux plein d'une « allocation de base » équivalente à 70% du seuil de pauvreté. En cas de gains financiers, le taux marginal d'imposition applicable est fixé à 70%, ce qui signifie que le point d'équilibre (*break-even point*) correspond au seuil de pauvreté lui-même.¹¹⁸

« Le Comité estime que l'impôt négatif sur le revenu [I.N.R.] est le moyen le plus pratique de garantir le revenu. (...) La méthode de l'I.N.R. est flexible, et l'utilisation du mécanisme fiscal élimine l'humiliante

¹¹³ Du nom de Claude Castonguay, président de la Commission jusqu'au 12 mars 1970, et de Gérard Nepveu, président de la Commission à partir du 1^{er} avril 1970. Le 12 mai 1970, Claude Castonguay prêtait serment comme ministre québécois de la Santé et de la famille et du bien-être social.

¹¹⁴ Cf. chapitre 1, section 3, *supra*.

¹¹⁵ Québec 1971: 15, nous soulignons.

¹¹⁶ Québec 1971: 18.

¹¹⁷ Du nom de son président, le sénateur David A. Croll.

¹¹⁸ Le rapport indique cependant que « Le Comité favoriserait évidemment un taux de réduction moins élevé de l'allocation de base, par exemple 50 % » (Canada 1971: 194). Sur le comité Croll et le « revenu annuel garanti », cf. aussi Leman 1980: 59.

enquête sur les moyens de subsistance. (...) Le Comité considère le revenu annuel garanti comme le premier pas important dans la lutte contre la pauvreté. »¹¹⁹

« Le Comité recommande l'établissement, sur une base nationale et uniforme, d'un programme de revenu annuel garanti, fondé sur l'impôt négatif sur le revenu, dont le financement et l'administration incomberaient au gouvernement fédéral, qui serait ainsi chargé des versements en espèces à tous les Canadiens résidents qui sont dans le besoin. »¹²⁰

De façon intéressante, le Comité Croll anticipait les critiques liées à la « morale de l'effort », ¹²¹ 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 » (p.xii).

- 1973 : *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (Marc Lalonde, Ministre de la santé nationale et du bien-être social, fédéral). En avril 1973, le gouvernement fédéral lance un « examen de la sécurité sociale » (*Social Security Review*), en vue de réformer le système de protection sociale.¹²² Dans ce contexte, réagissant pour partie aux propositions du Comité Croll, le ministre Marc Lalonde publie un « livre Orange » (*Orange Paper*) dans lequel il critique vivement les propositions de « revenu annuel garanti ». Il insiste en particulier sur l'importance, dans tout mécanisme de garantie de revenu, du maintien de la *contrepartie*.

« (...) aux dires de certains, la prétendue 'éthique du travail' est désormais périmée. Les Canadiens ne croiraient plus aux vertus du travail et à l'indépendance qui en résulte. Si cette hypothèse était fondée, il nous faudrait concevoir un Régime de sécurité sociale qui offrirait à chacun le choix de travailler ou de ne pas travailler, sans pour autant priver qui que ce soit d'un revenu assuré. Mais si tel n'est pas le cas, si les Canadiens demeurent convaincus qu'il est méritoire de se suffire à soi-même, et qu'il est condamnable de ne pas travailler à cette fin, il nous faut en conséquence élaborer un tout autre système de sécurité sociale. »¹²³

Prenant le contre-pied du rapport Croll, Marc Lalonde suggère la création « d'emplois communautaires » pour les chômeurs de longue durée.

- 1973 : *Le Revenu annuel garanti : une approche intégrée* (Conseil canadien de développement social).¹²⁴ En avril 1972, des experts sont réunis par le Conseil canadien de Développement social (CCDS) pour faire le point sur la question du « revenu annuel

¹¹⁹ Canada 1971: xx-xi.

¹²⁰ Canada 1971: 191.

¹²¹ Cf. chapitres 1 et 2, *supra*.

¹²² Cf. Haddow 1993.

¹²³ Canada 1973: 5.

¹²⁴ Conseil canadien de développement social 1973a. Le Conseil canadien de Développement social (CCDS) n'est pas à proprement parler un organisme gouvernemental, et son rapport sur le « revenu annuel garanti » ne peut donc être considéré comme une prise de position officielle au même titre que les autres. Nous avons toutefois décidé de l'inclure parce que cet organisme autonome est considéré comme l'un des plus influents en matière de politiques sociales, et qu'il produit des recommandations directement destinées aux instances gouvernementales (cf. Mishra 2001).

garanti » et de sa possible introduction au Canada. La publication qui en est issue (mai 1973) reprend les documents préparatoires, des articles à caractère scientifique sur les diverses implications d'un régime d'un impôt négatif, ainsi que le compte-rendu exhaustif des discussions tenues lors du Séminaire. C'est à nouveau la question de l'incitation au travail qui suscite le plus de controverses parmi les participants. Evoquant explicitement la question de « l'acceptabilité politique » d'un dispositif d'impôt négatif, le Directeur général du CCDS Reuben C. Baetz indique que :

« la question la plus cruciale, lorsqu'on parle d'acceptabilité politique, réside dans l'attitude du public (...). Il semble exister, par exemple, une crainte générale et profondément enracinée qu'un RAG [Revenu Annuel Garanti] ne réduise l'incitation à travailler. Que cette crainte soit fondée ou non (il faut espérer que les expériences qui se mènent actuellement aux Etats-Unis et celles qui sont projetées pour le Canada jetteront de la lumière sur la question), elle constitue à coup sûr à l'heure actuelle un obstacle politique de taille à l'acceptation d'un RAG. »¹²⁵

A la suite de ces réflexions, le CCDS publie en septembre 1973 un rapport significativement intitulé *Pour une sécurité sociale plus équitable au Canada*, dans lequel est proposée l'instauration d'une « assistance-revenu de base (ARB) à financement fédéral, et dont la prestation se ferait par un impôt négatif ». ¹²⁶

- 1978 : *Les diverses hypothèses d'implantation d'une première étape de revenu minimum garanti* (Rapport du « Groupe de travail sur la sécurité du revenu », dit « Rapport Fréchette », Québec). Fruit d'une collaboration étroite entre hauts-fonctionnaires de différents ministères québécois, le « Rapport Fréchette »¹²⁷ souligne une nouvelle fois les avantages d'une réforme de l'assistance sociale résolument dirigée vers l'instauration d'un impôt négatif. Il préconise toutefois de procéder graduellement, en introduisant en première instance un crédit d'impôt remboursable réservé aux seuls actifs.

« Dans un programme général de revenu garanti qui comporte un système d'impôt négatif sur le revenu, tous les ménages dont les revenus sont inférieurs aux seuils d'allocation nulle du programme sont admissibles à une prestation qui varie selon la taille du ménage et ses revenus. Cependant, comme nous suggérons de maintenir l'aide sociale et d'orienter cette première étape de revenu minimum garanti vers les travailleurs à faible revenu, la principale condition d'admissibilité au programme est le travail ; seuls les ménages ayant un revenu d'emploi seraient potentiellement admissibles à une prestation de supplément de revenu. »¹²⁸

- 1984 : *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* (Ministère des Finances, Québec). Ce document analyse en détail la façon dont s'opèrent les transferts en espèces et en nature au

¹²⁵ Baetz 1973: 37.

¹²⁶ Conseil canadien de développement social 1973b: 148.

¹²⁷ Du nom de Pierre Fréchette, Secrétariat général au développement social, qui dirigeait les discussions du groupe de travail.

¹²⁸ Québec 1978: 25.

Québec. Bien que dans l'ensemble le système soit décrit comme étant plus progressif que dans les autres provinces, le *Livre Blanc* déplore le fait que « le régime de taxation et celui des transferts sociaux fourmillent d'injustices et d'incohérences. » (p.13). Par conséquent, le texte recommande une harmonisation de la face visible et de la face cachée de l'Etat social, qui viserait notamment à rendre possible le maintien d'une garantie de revenu pour les ménages dont les ressources sont insuffisantes. Cette garantie devrait être réalisée par le biais d'un crédit d'impôt remboursable, accompagné d'une baisse substantielle des taux marginaux d'imposition.

- 1985: *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (dite « Commission Macdonald », fédéral). Avec le rapport Castonguay-Nepveu (cf. *supra*), c'est la publication du rapport de la Commission Macdonald¹²⁹ qui constitue sans nul doute le moment le plus marquant dans l'histoire politique du RI au Canada. Le gouvernement fédéral dirigé par P.-E. Trudeau avait confié un mandat extrêmement large à cette Commission, couvrant des domaines aussi variés que la politique macro-économique, la politique fiscale, la régulation du marché commun canadien, ou la réforme constitutionnelle et les relations fédéral-provincial. Pour l'essentiel, le rapport publié en mai 1985, après près de trois années de consultations et de délibérations, recommande une forte dérégulation des marchés des biens et du travail, ainsi que la libéralisation des échanges avec le premier partenaire commercial du Canada, les Etats-Unis. Bien qu'étrangère à son mandat initial, la question des politiques sociales est directement abordée par la Commission, pour la raison suivante :

« La Commission estime qu'un réexamen des programmes de sécurité du revenu au Canada est un complément indispensable aux recommandations préconisées dans les autres parties du Rapport. (...) Les changements proposés en d'autres chapitres par la Commission exigeront des adaptations importantes et parfois pénibles, dont des millions de Canadiens ressentiront les effets. (...) Ceux et celles d'entre nous qui vivent les effets des transformations économiques doivent bénéficier d'une protection et d'une sécurité convenable. »¹³⁰

En conséquence, la Commission Macdonald propose d'intégrer taxes et transferts par le biais d'un *Régime universel de sécurité du revenu* (RUSR), fondé sur le principe du RI. Accompagné d'une suppression d'exemptions fiscales et de crédits d'impôt, le RUSR remplacerait diverses prestations, dont les allocations familiales et toutes les contributions

¹²⁹ Du nom de son président, Donald S. Macdonald, ancien député fédéral et ancien Ministre des Finances (1975-77), chef du parti libéral (fédéral).

¹³⁰ Canada 1985: 851.

fédérales au *Régime d'assistance publique du Canada* (cf. *supra*). Il comprendrait deux volets : un transfert fiscal d'un montant relativement élevé pour les personnes incapables de travailler, et un transfert plus faible pour les personnes capables de travailler.

« Pour décrire les réformes complètes du système de transferts, on évoque habituellement le 'revenu annuel garanti' (RAG). Cette expression ne convient toutefois pas au genre de réforme que préconise la Commission. L'expression 'revenu garanti' qualifie souvent un programme qui comporte un 'niveau garanti' très élevé (...). La Commission estime qu'un programme qui comporterait un niveau de revenu garanti relativement faible, mais un taux de réduction moins élevé ainsi qu'un 'complément' spécial pour ceux qui ne peuvent travailler, atteindrait mieux le double objectif de soutien du revenu et d'incitation au travail. Dans un système de ce genre, les personnes aptes à travailler ne recevraient pas des paiements suffisamment élevés pour qu'elles puissent se contenter de cette seule source de revenu, et le taux de récupération fiscale ne serait pas assez fort pour les dissuader de travailler. Nous préférons parler de 'régime universel de sécurité du revenu' (RUSR) pour décrire un régime de ce genre. »¹³¹

L'idée de la Commission consistait donc à mettre en place, dans un premier stade du moins, un impôt négatif dont la modestie du niveau devait fortement inciter ceux qui en étaient capables à s'insérer sur le marché de l'emploi.¹³²

- 1986 : *Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage* (dite « Commission Forget », niveau fédéral). Un an après la publication du rapport Macdonald, la Commission Forget,¹³³ chargée par le gouvernement fédéral de réfléchir à l'avenir du système d'assurance-chômage, reprend l'idée d'un impôt négatif en faisant explicitement référence au *Régime universel de sécurité du revenu*. Son rapport se concentre sur le cas des personnes aptes au travail, dont les efforts ne seraient pas favorisés par un système classique d'assurance-chômage : « le travail n'améliore pas nécessairement la situation financière d'une personne et peut même contribuer à la détériorer ». ¹³⁴ La Commission recommande dès lors l'adoption d'un *Supplément de revenu* calculé en fonction des revenus du ménage, sans toutefois entrer dans le détail de sa mise en œuvre :

« Il devrait garantir une augmentation appréciable du revenu global d'une personne à mesure que progressent ses gains (...). Pour qu'un régime de supplément de revenu soit efficace, il faut également que le taux de récupération fiscale soit peu élevé et progressif. (...) La mise sur pied d'un nouveau régime canadien de supplément du revenu supposerait un réaménagement complet d'un des volets du système de sécurité du revenu. »¹³⁵

¹³¹ Canada 1985: 876.

¹³² Sur le RUSR de la Commission Macdonald, on consultera Tanguy 2001, étude très détaillée reposant à la fois sur une exploration minutieuse des archives de la Commission et sur un long entretien avec Donald S. Macdonald.

¹³³ Du nom de son président, Claude-E. Forget, ancien ministre québécois des affaires sociales. Claude-E. Forget avait déjà défendu l'idée d'un « revenu annuel garanti » lorsqu'il était Ministre québécois des Affaires sociales. En décembre 1974, s'exprimant devant le parlement du Québec il déclarait : « j'ai déjà eu plusieurs fois l'occasion de faire état de l'importance du principe d'une allocation sociale forfaitaire basée sur un test de revenu plutôt que d'allocations spécifiques basées sur l'évaluation des besoins » (Forget 1974: 19).

¹³⁴ Canada 1986: 127.

¹³⁵ Canada 1986: 127.

- 1994 : *Le revenu annuel garanti : un document d'information* (Ministre du Développement des ressources humaines, fédéral). En 1994, le gouvernement fédéral dirigé par le libéral Jean Chrétien lance une nouvelle réforme de la sécurité sociale,¹³⁶ et publie *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, document officiellement destiné à offrir à la population canadienne « un cadre de discussion lui permettant de participer à la réforme [du] système de sécurité sociale ».¹³⁷ Le texte contient un passage sur le « revenu annuel garanti » :

« On pourrait soutenir que, dans les faits, le Canada administre actuellement un revenu minimum garanti grâce à l'effet conjugué de l'aide sociale, de l'assurance-chômage et des crédits d'impôt. Si l'on veut rester réaliste, cependant, il ne serait pas pratique de convertir ces programmes en un seul RAG qui assurerait à tous les Canadiens adultes un revenu de base versé par l'Etat. Une prestation considérée suffisante aujourd'hui coûterait beaucoup plus cher à verser qu'il y a une dizaine d'années. Mais, surtout, les fonds limités dont dispose le gouvernement peuvent probablement servir à meilleur escient si on les investit dans des programmes mieux définis pour enrayer la pauvreté chez les enfants et réaliser l'objectif d'augmenter l'emploi. »¹³⁸

Malgré ces réticences, un long document de travail spécialement focalisé sur la proposition est publié la même année. Ayant évalué avantages et inconvénients du « revenu annuel garanti », et ayant passé en revue différents scénarios, le texte conclut que ces derniers « méritent un examen plus approfondi ».¹³⁹

- 1995 : *Le revenu minimum garanti : formes et modalités possibles* (Ministère de la Sécurité du Revenu, Québec). Ce document, qui clôt provisoirement la longue série,¹⁴⁰ est sans nul doute l'un des plus détaillés. Il présente une analyse économique de propositions d'impôt négatif et d'allocation universelle, et indique les avantages et inconvénients respectifs de chacune des formules. Le texte indique ainsi que l'allocation universelle « est de toute évidence un concept relativement simple alors que l'INR [impôt négatif sur le revenu], en raison du caractère différentiel de sa garantie de revenu, possède une

¹³⁶ Qui débouchera notamment, en 1996, sur la suppression du *Régime d'assistance publique du Canada*, et son remplacement par le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux*.

¹³⁷ Canada 1994a: i.

¹³⁸ Canada 1994b: 86-87.

¹³⁹ Canada 1994a: 29.

¹⁴⁰ On peut toutefois ajouter qu'en février 2000 la Direction des analyses financières et des projets gouvernementaux (Québec) a produit un rapport interne, non-publié, intitulé *Recension des écrits sur l'allocation universelle ou le revenu de citoyenneté*. La conclusion de ce texte est prudente, mais pas foncièrement négative : « Ce document a voulu éclairer ce que l'on entendait par allocation universelle ou revenu de citoyenneté. Les arguments favorables ou non ont été présentés ainsi que les interrogations qu'ils suscitent. (...) Que réservera l'avenir à cette idée ? L'évolution des économies et la place qu'y occupera le travail seront sans doute déterminants. A court terme cependant, sa mise en place semble bien improbable. » (p.31).

certaine complexité inhérente ».¹⁴¹ Les auteurs, qui donnent à leur travail un caractère purement descriptif, ne tranchent pas en faveur de l'un ou l'autre des dispositifs.

Rapports officiels : quel impact, quelles leçons ? Il est plausible que d'autres textes officiels focalisés sur le RI aient été produits dans d'autres provinces que le Québec, mais nous n'en avons pas trouvé trace dans les archives conservées à Ottawa.¹⁴² Par ailleurs, il faut admettre qu'une revue présentée chronologiquement place sur un plan d'égalité des travaux dont l'ampleur et le statut sont extrêmement variables. Il importe dès lors de préciser que les rapports Castonguay-Nepveu et Macdonald sont à la fois les plus volumineux et issus des plus prestigieuses commissions. En présentant un éventail très divers de documents officiels, le relevé chronologique a néanmoins l'avantage de démontrer sans contestation possible que le RI a bien été considéré, sur l'ensemble de la période, comme une alternative sérieuse en ce compris au niveau gouvernemental. Mais de quel RI s'agit-il précisément ? Deux remarques s'imposent à ce sujet.

La première concerne le fait qu'une variante du RI a été clairement privilégiée. Partiellement sous l'influence des débats américains, auquel il est régulièrement fait référence dans les documents cités, c'est la version impôt négatif qui a été favorisée. Seule la Commission Macdonald a réellement défendu la version allocation universelle en assortissant la proposition d'une discussion très argumentée des avantages des « démosubventions ». De façon particulièrement frappante, on retrouve ainsi dans son rapport une bonne part des arguments développés ultérieurement par les partisans de la proposition en Europe :

« (...) un programme universel peut être aussi redistributif, en fin de compte, qu'un programme sélectif, et (...) s'il entraîne des dépenses brutes plus élevées, il n'occasionne pas nécessairement des besoins budgétaires nets supérieurs à ceux des programmes sélectifs. (...) Les facteurs d'ordre économique ne permettant pas de trancher, le choix de la méthode de prestation doit être guidé par d'autres considérations. Les programmes universels sont habituellement supérieurs au plan de la facilité et des frais d'administration de même qu'à celui de la surveillance de leurs prescriptions. Mais ces avantages risquent d'être annulés par la complexité des mécanismes de récupération fiscale (...). Les prestations universelles respectent davantage la dignité des bénéficiaires et les taux d'utilisation sont généralement plus élevés. Les bénéficiaires ne souffrent d'aucun retard dans l'instruction des demandes de prestations (...). Les avantages et les inconvénients des programmes universels sur un plan plus strictement politique sont moins faciles à évaluer. Certains font valoir que les programmes universels accroissent la cohésion sociale et bénéficient d'un large appui de la population. (...) [La Commission] estime que, tout compte fait, les avantages de l'universalité pèsent plus lourd que ses inconvénients pour la plupart des programmes. »¹⁴³

¹⁴¹ Québec 1995: 51.

¹⁴² Nous avons toutefois découvert un texte datant de juin 1971 dans lequel le gouvernement du Nouveau-Brunswick indique : « we are seriously studying the advantages and disadvantages of introducing some form of a guaranteed annual income in New Brunswick, as a possible alternative to existing schemes. » (New Brunswick 1971). Par ailleurs, Barbara Austin (1996) cite un document produit en Ontario en 1987 (Johnston P., *Guaranteed Annual Income in Theory and Practice : Report for the Ontario Social Assistance Review*).

¹⁴³ Canada 1985: 858-59.

Ce type d'argumentaire est absent de tous les autres rapports, qui mettent au contraire l'accent sur l'importance de programmes bien ciblés.

La deuxième remarque relative à la nature du RI discuté au Canada a trait à la signification à donner au 'I'. Force est de constater que la question de la *contrepartie* a été, dès l'origine, la source de vives discussions au sein même des commissions chargées de débattre de l'avenir du système canadien de protection sociale. On a déjà montré que le Comité Croll avait tenté d'anticiper les critiques en arguant qu'il fallait dépasser la conception traditionnelle de l'éthique du travail. En fait, la plupart des textes officiels laissent planer une certaine ambiguïté sur cette question. En soulignant que la réduction des taux marginaux d'imposition rendue possible par l'intégration des mécanismes de taxes et transferts devait inciter les bénéficiaires d'un revenu garanti à s'engager sur le marché de l'emploi, les rapports faisaient le plus souvent l'économie d'une véritable réflexion sur la façon d'interpréter la conditionnalité (ou l'inconditionnalité) du paiement. A cet égard la position exprimée par la Commission Macdonald, à nouveau illustrative, invite à relativiser la portée des commentaires de ceux qui lui attribuent une place de choix dans l'histoire du RI :¹⁴⁴

« Même si le niveau garanti est relativement faible, on pourrait se demander à quel point ces propositions incitent au travail (...). Si la population s'en préoccupe, il faut faire en sorte que les prestations soient conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi (...) les prestations pourraient être également conditionnelles à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emplois. »¹⁴⁵

Au-delà de ces deux remarques portant sur la nature du RI, une question demeure. Si au Canada cette proposition a effectivement été considérée comme une alternative sérieuse, comme en témoigne la profusion de documents officiels consacrés à la question, comment expliquer que ces recommandations n'aient jamais été suivies d'effets ? Sans anticiper outre mesure sur l'analyse proprement comparative qui, au cours des deux chapitres suivants, visera à élucider directement la question de la faisabilité politique, on peut brièvement examiner une hypothèse locale relative au cas canadien.

Alors que, pour l'essentiel, les interlocuteurs rencontrés au Canada évoquaient le caractère indéterminé et extrêmement incertain de la vie politique pour expliquer l'échec des recommandations relatives au RI, un haut-fonctionnaire nous a expliqué que « quand on met sur pied une commission d'enquête, sous une forme ou sous une autre, plus ou moins grandiose, les commissaires sont totalement indépendants, ils disent ce qu'ils veulent, font des tas de recommandations, qui sont suivies ou pas suivies : [le gouvernement] n'est absolument

¹⁴⁴ Comme par exemple Fitzpatrick 1999: 13 ; Blais 2001:111-12 ; Tanguy 2001: 2-3.

¹⁴⁵ Canada 1985: 880-81.

pas tenu de suivre leurs recommandations ».¹⁴⁶ Cette supposition n'est pas étrangère aux commentaires formulés dans la presse au lendemain de la nomination de la plus « grandiose » de ces commissions, la Commission Macdonald.¹⁴⁷ Pour certains éditorialistes, il s'agissait en effet d'une manœuvre de gouvernement fédéral destinée à évacuer les problèmes les plus pressants.¹⁴⁸

« The trouble with royal commissions in Canada is that too often they are established for the wrong reasons (...). Like so many of its predecessors, [the Macdonald Commission] appears to be motivated primarily by a desire to give a deceptive appearance of action while hard decisions are deferred. »¹⁴⁹

« When attacked, the giant squid squirts a cloud of ink into the water and escapes in the confusion. That other many-armed, slippery creature, the Canadian Government, uses the same technique, only it squirts up a Royal Commission to hide behind. »¹⁵⁰

Suivant cette interprétation, les commissions seraient des instances parallèles au gouvernement, menant une vie autonome, et dont les recommandations n'engagent qu'elles-mêmes. Un examen attentif de leur composition, des réactions aux différents rapports, ainsi que des politiques effectivement mises en œuvre amène à relativiser fortement ces constats. Le plus souvent, ces commissions étaient présidées par des personnalités très proches des cercles gouvernementaux. Claude Castonguay, par exemple, a été nommé ministre du gouvernement québécois alors que la Commission qu'il présidait achevait ses travaux. D'autres documents mentionnés plus haut émanaient directement des services gouvernementaux. Il suffit, par ailleurs, de consulter la masse d'articles de presse produits après la publication du rapport de la Commission Macdonald pour constater que celle-ci a contribué à accroître la visibilité de certaines thématiques, en particulier celle du « revenu annuel garanti ». Jamais, à notre connaissance, autant d'articles et d'éditoriaux n'ont été produits ailleurs ou en d'autres temps sur ce sujet. Enfin, de nombreuses recommandations formulées par les commissions ont été suivies d'effet, que ce soit en matière de politique économique, de politique sociale ou de réforme constitutionnelle.

Le débat canadien a donc engagé, de façon manifeste, les autorités publiques directement compétentes en matière de réforme de l'État social, tant au niveau fédéral que provincial. Au Canada, depuis le début des années 1970, il n'est plus de débat politique sur les

¹⁴⁶ Entretien avec André Juneau, Ottawa, mars 2001.

¹⁴⁷ Le Premier ministre fédéral de l'époque, P.-E. Trudeau, indiquait en 1982 que le mandat de la Commission était « sans doute le plus important et le plus ambitieux jamais confié à une commission dans le cours de notre histoire. » (cité dans *Le Devoir* (Montréal), 9 novembre 1982. Cf aussi 'Economic Study « most important » in history : PM', *Ottawa Citizen*, 6 novembre 1982.).

¹⁴⁸ Cf. Tanguy 2001: 17-22.

¹⁴⁹ 'Study may be useful despite motivations', *Toronto Globe & Mail*, 9 novembre 1982.

¹⁵⁰ 'Delaying tactics', *The Globe and Mail*, 11 novembre 1982. Cf. aussi 'Endless studies Ottawa's way to cool « hot topics »', *Toronto Star*, 26 novembre 1982.

réformes du système de protection sociale sans qu'une référence appuyée ne soit faite aux propositions de « revenu annuel garanti ». Ainsi le 9 décembre 2000, les lecteurs du *Ottawa Citizen* ont-ils découvert que le Premier ministre canadien de l'époque, Jean Chrétien, avait décidé de « laisser sa marque en créant un *revenu annuel garanti*, octroyé du berceau à la tombe ». Ce revenu minimum, ajoutait le quotidien de référence, « serait développé en fusionnant tout ou partie des allocations familiales, de l'assurance emploi et des pensions ».¹⁵¹ Quelques jours plus tard, le Premier ministre de la province d'Ontario affirmait qu'une telle mesure pouvait « détruire les gens », tandis qu'une autre figure de la droite dénonçait « une incroyable expérience socialiste ». Des experts en politique sociale, appelés à la rescousse, soulignaient que cette idée est « bien trop coûteuse ».¹⁵² L'histoire du débat canadien que nous avons essayé de retracer enseigne que cet épisode n'est que la résurgence d'un thème sous-jacent aux réflexions sur l'avenir d'un Etat social qui, plus que les autres, a vécu la confrontation des défenseurs de l'universalisme et de la sélectivité. Des réflexions qui, plus qu'ailleurs, ont mené les acteurs politiques à envisager sérieusement l'idée d'une garantie inconditionnelle de revenu.

¹⁵¹ « 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.

¹⁵² Voir « Foes Decry "Socialism" by Stealth », *National Post*, 11 décembre 2000 ; « Harris Wary of Chrétien's Income Plan », *Ottawa Citizen*, 12 décembre 2000. Dans un bref commentaire ironique sur ce nouvel épisode de la longue histoire du « revenu annuel garanti » au Canada, Battle et Torjman notent : « What better time than Christmas for the old chesnut of a 'guaranteed annual income' – an idea the Liberals are reportedly considering for their third term ? The key word here is 'idea' : The guaranteed annual income (GAI) should be understood as an objective, not a program, an end rather than a means » (Battle & Torjman 2000: 1).

Section 3 :

La France vers une fiscalisation des politiques sociales ?

*(1) Une logique bismarckienne en voie de transformation*¹⁵³

Le système français de protection sociale est, tout comme le système belge, très nettement inscrit dans le régime chrétien-démocrate (ou « conservateur-corporatiste ») de protection sociale. En 1999, la France connaissait la plus forte proportion de prestations contributives de l'Union européenne – soit 82% du total des prestations sociales.¹⁵⁴ En d'autres termes, le financement du système français repose massivement sur les cotisations sociales payées par les salariés et les employeurs, dont les représentants jouent un rôle important dans l'administration des fonds ainsi constitués (la « démocratie sociale »). Une description du système français comme typiquement « bismarckien » ne peut toutefois occulter le fait que des prestations universelles fondées sur la citoyenneté ont été mises en place,¹⁵⁵ et que depuis la fin des années 1980 le pays s'est sensiblement écarté de l'idéal-type en adoptant des mesures relevant du registre libéral de protection sociale.¹⁵⁶ Ce glissement, qui représente une évolution politique majeure, a d'ailleurs abouti à la création en 2001 d'un dispositif inspiré de l'impôt négatif. Comme dans les autres cas, la présentation très succincte qui suit est avant tout destinée à dessiner la structure générale du système. Plus que dans les autres cas, il n'est pas inutile d'ajouter qu'une telle présentation équivaut à une opération de forte réduction de la complexité, particulièrement prononcée dans le cas d'un système aussi « fragmenté » que le système français qui a subi, depuis sa création, de constantes modifications.¹⁵⁷

Assurances sociales. Les dispositifs de garantie de revenu organisés suivant une logique assurancielle représentent la part la plus importante des dispositifs constituant le système français de protection sociale. Les « risques sociaux » qu'ils couvrent comprennent notamment le chômage, l'invalidité, la maladie, les accidents du travail, et la maternité.¹⁵⁸

¹⁵³ La partie descriptive de cette sous-section (1) est principalement fondée sur Palier 2002a et Join-Lambert 1997.

¹⁵⁴ Abramovici 2002.

¹⁵⁵ Les allocations familiales constituent l'essentiel des prestations universelles (cf. *infra*). Sur la question de la « citoyenneté » dans le cas de la sécurité sociale française, cf. Bouget et Brovelli 2002.

¹⁵⁶ Sur les différences entre ces idéaux-types, cf. chapitre 2, *supra*.

¹⁵⁷ Pour plus de détails, cf. Palier 2002a: 423 et suivantes.

¹⁵⁸ Sur la maternité comme « risque » social, cf. Vielle 2001. Il n'est pas possible d'entrer ici dans les subtilités sémantiques propres au système français de protection sociale. On notera que, formellement, la notion de « Sécurité sociale » recouvre en France une réalité institutionnelle circonscrite n'incluant pas l'assurance-chômage.

Principalement financés par les cotisations sociales payées par salariés et employeurs, ils sont gérés par une multitude de caisses en principe administrées par les « partenaires sociaux », i.e. les syndicats de salariés et les organisations patronales.¹⁵⁹ Cette délégation des tâches a longtemps écarté la puissance publique de la gestion de la « Sécurité sociale », tout en conférant aux syndicats un rôle extrêmement important, sans commune mesure avec le rôle plus modeste qu'ils jouent dans le champ des relations industrielles.

En matière d'assurance-chômage, le niveau des allocations perçues par les bénéficiaires est lié aux cotisations précédemment payées, et fixé au terme de négociations entre les partenaires sociaux. Leur versement est limité dans le temps.¹⁶⁰ Depuis 2001 la prestation de l'assurance-chômage est appelée « Allocation d'aide au retour à l'emploi » (ARE).¹⁶¹ Une « Allocation de solidarité spécifique » (1984), qui ne relève pas du régime d'assurance, est prévue pour ceux qui n'ont plus droit à l'ARE, mais depuis la fin des années 1980 un nombre croissant de chômeurs émerge directement au *Revenu Minimum d'Insertion*.¹⁶² Depuis la fin des années 1970, le régime d'assurance-chômage a connu plusieurs périodes de graves difficultés financières, les déficits atteignant parfois plusieurs milliards d'euros. Au milieu des années 1990, une hausse des cotisations sociales et un renforcement de la conditionnalité des allocations a contribué au dégagement d'excédents budgétaires.

Prestations universelles. Les allocations familiales (1978) constituent en France la principale prestation de nature universelle.¹⁶³ Une tentative de les soumettre à un test de revenu a avorté en 1999.¹⁶⁴ Si à l'origine elles étaient essentiellement financées par les cotisations sociales, depuis la création de la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG) par le gouvernement Rocard fin 1990 une proportion croissante des dépenses engagées au titre des prestations familiales est le produit de l'impôt.¹⁶⁵ Les allocations familiales varient en fonction du nombre, de l'âge et de l'ordre des enfants. Par ailleurs, bien que ce dispositif ne

¹⁵⁹ En 2001 les principales organisations patronales se sont retirées de l'administration des caisses de sécurité sociale.

¹⁶⁰ La durée maximale d'indemnisation varie de 4 à 60 mois, principalement en fonction de l'âge et de la durée de cotisation au régime d'assurance-chômage (cf. le tableau présenté dans Join-Lambert 1997: 576).

¹⁶¹ Auparavant « Allocation unique dégressive ».

¹⁶² Friot 1999 ; cf. *infra*.

¹⁶³ Elle ne sont toutefois accessibles qu'à partir du deuxième enfant.

¹⁶⁴ Le gouvernement dirigé par le socialiste Lionel Jospin avait décidé, en 1997, de soumettre les allocations familiales à conditions de ressources. Cette mesure a été appliquée en 1998. « Cependant, devant les protestations organisées par les associations familiales, le Premier ministre a renoncé à cette mesure, qui n'est plus appliquée après le 1^{er} janvier 1999. » (Palier 2002a: 258).

relève pas directement des mécanismes de garantie de revenu, on notera que le gouvernement français a introduit, en janvier 2000, une *Couverture maladie universelle* qui permet aux très faibles revenus d'accéder gratuitement aux soins de santé. Dans ce cas de figure, l'adjonction de l'épithète « universelle » prête toutefois à confusion, puisque la mesure consiste essentiellement en la création d'une couverture complémentaire gratuite pour les plus démunis. La couverture n'est donc universelle que dans le sens où elle « garantit que personne ne se retrouve sans assurance maladie ». ¹⁶⁶

Assistance sociale. Parmi les pays que nous étudions, la France est celui qui a introduit le plus tard un régime d'assistance sociale généralisé. ¹⁶⁷ Avant la création, fin 1988, du *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), seule une très petite minorité de collectivités locales avaient établi un dispositif de revenu minimum garanti, principalement au cours des années 1980. Sept minima sociaux catégoriels avaient toutefois été introduits au niveau national entre 1930 et 1984, notamment ciblés sur les handicapés, les parents isolés, ou les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation de chômage. ¹⁶⁸ Lorsqu'il est mis en place, le RMI se distingue des minima sociaux déjà introduits aux Pays-Bas (1963), en Belgique (1974) et en Irlande (1977) en ce qu'il repose sur un véritable « contrat d'insertion » qui ne concerne pas seulement les devoirs du bénéficiaire (notamment la recherche d'un emploi), mais aussi – en principe du moins – ceux de la collectivité à son égard (aide à l'insertion socio-professionnelle). La loi relative au RMI, votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 1988, stipule ainsi que « l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ». ¹⁶⁹

Durant les trois premiers mois, au cours desquels le « contrat » doit être établi, l'octroi du RMI est inconditionnel : pour autant que ses ressources soient insuffisantes le bénéficiaire reste éligible à la prestation. Comme dans les autres pays, le revenu minimum français est une allocation « différentielle », qui complète les ressources disponibles à hauteur d'un seuil maximal fixé par la loi, seuil qui – contrairement à l'allocation de chômage – dépend

¹⁶⁵ Comme ailleurs, les allocations familiales ne constituent qu'une part – importante – d'un vaste ensemble de prestations familiales (pour plus de détails, cf. les tableaux 110 et 111 dans Join-Lambert (1997: 557-559).

¹⁶⁶ Palier 2002a: 252.

¹⁶⁷ Au Canada, le *Régime d'assistance publique du Canada* (1966) et son successeur le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (1996) assurent une moitié du financement des programmes provinciaux d'assistance, et y attachent des conditions quant à leur organisation et leur configuration. C'est en ce sens seulement que l'on peut dire que le Canada dispose d'un système généralisé, ce qui n'empêche pas d'énormes variations entre les niveaux des prestations d'assistance dans les provinces (cf. section 2, *supra*).

¹⁶⁸ Cf. tableau 4.2 en annexe à la fin du présent chapitre.

¹⁶⁹ Cité dans Join-Lambert (1997: 632). Pour des réflexions sur la conditionnalité du RMI, cf. le dossier proposé en décembre 1999 par la revue *Economie et humanisme* (Berthet 1999).

également de la composition du ménage. A la différence de tous les autres pays étudiés, par contre, en France le revenu minimum n'est accessible qu'à partir de 25 ans. La levée de cette restriction, qui depuis l'origine du RMI est à la source de très nombreuses controverses politiques, n'est pas à l'ordre du jour. Par ailleurs, le statut de « RMIste » ouvre l'accès à d'autres droits sociaux, tels que l'assurance maladie ou l'allocation de logement social. Fin 2002, plus d'un million de ménages bénéficiaient du RMI, ce qui signifie que près de 2,1 millions de personnes étaient couvertes par le dispositif (soit plus de 3% de la population française).¹⁷⁰

Des mécanismes dits « d'intéressement » ont été créés dès l'origine du RMI. Ils permettent de conserver une partie de la prestation en cas d'accès ou de retour à l'emploi. Ces mécanismes de cumul partiel, qui empruntent à la logique de l'impôt négatif, sont toutefois transitoires. Les revenus sont intégralement cumulables avec le revenu minimum pendant les trois premiers mois d'activité, « puis ces revenus sont pris en compte à hauteur de 50% (pour un emploi de droit commun) pour le calcul des droits pendant 9 mois. Le cumul n'est donc possible que tant que la moitié du salaire est inférieure à l'allocation différentielle ». ¹⁷¹ En 1999, près de 12% des RMIstes bénéficiaient du dispositif d'intéressement.

Enfin, il faut ajouter qu'en 2003 s'est ouvert un débat sur une réforme majeure du RMI, qui pourrait mener à la création d'un dispositif complémentaire, le *Revenu Minimum d'Activité* (RMA). Cette discussion témoigne du fait que, comme dans les autres pays, la rhétorique de l'activation des bénéficiaires de l'assistance (et des chômeurs) a gagné en crédibilité au cours des années 1990. Le RMA viserait à encourager l'insertion professionnelle des RMIstes. Destiné à ceux qui bénéficient du RMI depuis deux ans au moins, le nouveau dispositif prendrait la forme d'un contrat de travail à temps partiel, rémunéré au salaire minimum horaire. L'employeur toucherait une aide égale au montant du RMI, et devrait compléter la différence. En avril 2003 l'initiateur de la réforme, le Ministre des Affaires sociales François Fillon, justifiait sa proposition en évoquant rien moins que « l'exaspération des Français qui travaillent », faisant référence aux actifs « qui ont des petits salaires et qui ont le sentiment qu'autour d'eux il y a beaucoup de gens qui ne travaillent pas et qui ont finalement les mêmes conditions d'existence ». ¹⁷²

¹⁷⁰ Cf. 'Un revenu minimum d'activité pour l'insertion des RMIstes', *Le Monde*, 8 mai 2003.

¹⁷¹ Belorgey 2002: 72.

¹⁷² F. Fillon cité dans 'Un revenu minimum d'activité pour l'insertion des RMIstes', *Le Monde*, 8 mai 2003. Pour l'économiste de Denis Clerc : « Au total, le RMA, conçu pour faciliter le retour à l'emploi, risque bien

(2) Le revenu inconditionnel : une proposition marginale ?¹⁷³

En France le débat sur le RI a été longtemps cantonné à deux champs très distincts : le monde académique – et par extension les cercles des « essayistes » – et la sphère des activistes. Le monde politique ne s’est véritablement intéressé au débat qu’à la fin des années 1990, alors que seules certaines composantes du mouvement écologiste, comme le parti *Les Verts* – relativement marginal en vertu d’un système électoral majoritaire reléguant les petites formations à la périphérie de la représentation – ont franchement soutenu la proposition. Au cours de l’hiver 1997-98, un mouvement social de chômeurs, extrêmement médiatisé, a contribué à donner une nouvelle visibilité politique à la proposition. La version « impôt négatif » a, par la suite, été abondamment discutée dans le cadre d’une réforme de la fiscalité.

Cette sous-section sera composée de deux parties. La première propose un bref aperçu des discussions françaises sur le RI, des années 1970 aux années 1990. La seconde est focalisée sur la réforme fiscale de 2001, et vise à montrer que cette dernière est symptomatique d’une accélération du débat sur la proposition.

Une discussion progressivement élargie. Dans le courant des années 1970, le débat nord-américain sur l’impôt négatif est importé en France à travers les ouvrages de Lionel Stoleru (1974) et Xavier Greffe (1978),¹⁷⁴ qui trouvent un écho modeste auprès d’acteurs politiques situés au centre-droit, particulièrement autour de Valéry Giscard d’Estaing (élu président de la République en 1974).¹⁷⁵ Une variante très particulière de l’allocation universelle est quant à elle discutée parmi les quelques activistes du mouvement dit « fédéraliste », organisés autour du journal *L’Europe en formation*. Ils défendent l’idée d’un « minimum social garanti », dont l’octroi serait nécessairement connecté à l’accomplissement

d’enfermer les allocataires dans des formes de sous-emploi auxquelles ils n’auront pas la possibilité d’échapper » (Clerc 2003).

¹⁷³ Parmi les cinq pays que nous étudions, la France est le seul dans lequel un ouvrage entièrement consacré à l’histoire politique et sociale de l’idée de revenu inconditionnel ait été publié (Geffroy 2002). Ce travail fait suite à une recherche menée dans le cadre d’un Diplôme d’études approfondies en science politique (Geffroy 2000) et contient d’abondantes ressources bibliographiques.

¹⁷⁴ La perspective de Xavier Greffe étant toutefois nettement plus critique que celle de Lionel Stoleru.

¹⁷⁵ Pour plus de détails sur cette période, cf. Geffroy 2002. On notera qu’au cours des années 1970 des mouvements étudiants ont exigé l’introduction d’un « salaire étudiant », forme particulière du « revenu de participation » (entretien avec Yann Moulier-Boutang, Paris, mai 2000). Dans les années précédant la seconde guerre mondiale et au cours de l’immédiat après-guerre, Jacques Duboin avait déjà défendu une version « distributiste » du socialisme qui incluait la possibilité d’un revenu universel (cf. Lambert 1998). Cependant l’octroi de ce revenu était lié à l’exercice d’un travail obligatoire. Son héritage intellectuel est maintenu vivant par sa fille, Marie-Louise Duboin, qui édite le périodique *La Grande Relève*.

d'un « service civil » obligatoire, limité dans le temps.¹⁷⁶ C'est au cours des années 1980, cependant, que l'idée de mettre en place un RI trouve progressivement sa place dans le champ intellectuel, en interaction avec les débats politiques qui mèneront à l'instauration du *Revenu Minimum d'Insertion* (1988). L'économiste Yoland Bresson développe dès 1984 une argumentation de nature spéculative en faveur d'un « revenu d'existence », et lance en 1989 une petite organisation destinée à promouvoir ses idées.¹⁷⁷ Il restera, dans les années qui suivent, une figure de référence dans le débat français, tant pour les partisans que pour les adversaires du RI. Ces derniers évoqueront souvent le caractère abstrait, teinté d'utopie post-salariale, des propos de Bresson pour fustiger la proposition.¹⁷⁸ C'est pourtant son travail qui inspirera la proposition de « Dividende universel » présentée par la députée Christine Boutin au Premier ministre J.-P. Raffarin en septembre 2003.¹⁷⁹

En fait, jusqu'au milieu des années 90 la discussion française sur le RI, principalement focalisée sur sa variante « allocation universelle », va demeurer fondamentalement normative. Intéressés avant tout par les justifications philosophiques et les implications éthiques de la proposition, les auteurs s'exprimant sur le sujet attachent peu d'importance aux aspects techniques d'un hypothétique revenu minimum inconditionnel. Place du travail dans la société, liens entre droits et obligations, définition de la réciprocité, de la citoyenneté et du contrat social, essence de la liberté individuelle, dépassement du capitalisme : ce sont ces questions qui préoccupent les intellectuels engagés dans la discussion. Parmi ceux-ci, les plus en vue sont très probablement André Gorz et Jean-Marc Ferry, dont les écrits ont eu une influence durable sur le débat académique.¹⁸⁰ Un courant favorable à l'idée s'est également constitué à la fin des années 80 autour d'Alain Caillé et d'une partie du « Mouvement anti-utilitariste dans les sciences sociales » (MAUSS), qui a développé une argumentation fondée

¹⁷⁶ Cf. Marc 1972. Alexandre Marc avait déjà défendu une proposition similaire dans les années 1930. A ses yeux le « minimum social garanti » (M.S.G.) n'était que l'une des institutions désirables dans une société fédéraliste : « Parmi ces institutions, il convient de ne pas omettre de citer celle du *service civil* que nous n'avons cessé de préconiser depuis les années 30. (...) entre [le service civil] et le M.S.G., il existe un lien étroit, puisque tout citoyen, afin d'avoir droit à la garantie de son minimum social, doit accepter d'offrir, 'en échange', à la société une partie, aussi restreinte que possible, de son temps et de son travail » (Marc 1972: 24). A l'évidence, l'existence de ce « service civil » éloigne le M.S.G. de l'allocation universelle.

¹⁷⁷ Cf. Bresson 1984, 1986 ; son association est baptisée « Association pour l'Instauration d'un Revenu d'Existence » (AIRE).

¹⁷⁸ Entretien avec Laurent Caussat, Paris, mai 2000.

¹⁷⁹ Boutin 2003. Cf. introduction générale, *supra*.

¹⁸⁰ André Gorz s'est toutefois rallié tardivement à la proposition d'allocation universelle. Il explique les raisons de ce ralliement dans Gorz 1997: 139-51. Pour un bon aperçu des objections qui fondaient sa position antérieure, voir Gorz 1992: 178-84. De par sa position à l'Université Libre de Bruxelles, Jean-Marc Ferry peut également être considéré comme l'un des académiques nourrissant directement le débat intellectuel en Belgique francophone (cf. section sur la Belgique, *supra*, pour des références bibliographiques). De façon plus générale, la proximité linguistique entraîne de fortes interactions entre les débats académiques belge (francophone) et français.

sur les notions de « don » et de « contre-don » pour défendre l'introduction d'un « revenu de citoyenneté ».¹⁸¹

Si un courant favorable à l'idée d'un « revenu social garanti » se constitue au sein du parti écologiste *Les Verts*,¹⁸² c'est à l'extérieur des formations politiques que le RI va trouver ses plus ardents défenseurs non-académiques. A la différence de la Belgique, où ils sont principalement représentés par les structures syndicales, les chômeurs français ont tenté depuis le début des années 1980 de s'organiser de façon autonome.¹⁸³ En 1982 est fondé le *Syndicat des chômeurs* de Maurice Pagat, qui connaît une évolution chaotique au cours des années suivantes : le nombre d'adhérents reste modeste, ne dépassant pas le millier, et le mouvement éclate en 1986. La *Fédération nationale des chômeurs* (FNC, fondée en 1986), le *Mouvement national des chômeurs et des précaires* (MNCP, fondé en 1986), et l'*Association pour l'emploi, l'information et la solidarité* (APEIS, fondée en 1987) tentent par la suite de fédérer les initiatives des sans-emploi.¹⁸⁴ Le MNCP poursuit la publication de *Partage*, journal distribué auparavant par le *Syndicat des chômeurs*, qui consacre plusieurs numéros à l'allocation universelle.¹⁸⁵ Parmi les multiples micro-associations nées de ces tentatives d'organisation des chômeurs au cours des années 1980, c'est le collectif *CASH* (issu de l'Association des Chômeurs et Précaires de Paris) qui revendique avec le plus de ténacité l'introduction d'un « revenu garanti ». D'inspiration libertaire, regroupant diverses associations locales, *CASH* déploie ses activités (manifestes et manifestations) dans le contexte des débats politiques précédant l'introduction du RMI – auquel il s'opposera – et propose la mise en place d'un minimum social garantissant les « moyens d'existence ».¹⁸⁶

Lorsqu'en janvier 1994 est fondée la fédération *Agir contre le chômage* (AC !), les organisations de chômeurs ont déjà établi une relation de familiarité avec l'idée d'allocation universelle. Au cours des années qui suivent la création de cette fédération, qui inclut notamment le MNCP et l'APEIS, certaines de ses composantes – comme le *Collectif*

¹⁸¹ C'est d'ailleurs le MAUSS qui, dans son Bulletin de septembre 1987, relance véritablement la discussion sur le « revenu de citoyenneté » (cf. Caillé 1987). Alain Caillé publie en 1994 un livre portant explicitement sur la question (Caillé 1994), et préside en 1996 à la publication d'un excellent numéro de la Revue semestrielle du MAUSS entièrement consacré au même sujet (Caillé 1996 ; cf. aussi Caillé et Laville 2001 et Aznar 1997).

¹⁸² Le parti *Les Verts* constituera l'une des composantes de la majorité dirigée par Lionel Jospin (PS) de 1997 à 2002. Au sein des *Verts*, diverses individualités se prononcent et militent en faveur d'une allocation universelle au cours des années 1990 (Jérôme Gleizes, Yann Moulier-Boutang, Jean Zin...). Un courant baptisé *Revenu autonome pour tous* (RAPT) se constitue autour de cette revendication, mais restera sans lendemain (entretien avec Jeanne Revel, Paris, mai 2000).

¹⁸³ Nous revenons sur cette question dans le chapitre 6, *infra*.

¹⁸⁴ Pour plus de détails sur cette histoire mouvementée, on consultera Demazière et Pignoni (1998: 131-90), Beaudoin et al. (1989), et Guilloteau (1986).

¹⁸⁵ Cf. par exemple le numéro d'octobre-novembre 1988.

¹⁸⁶ Entretien avec Jeanne Revel, Paris, mai 2000 ; cf. aussi Geffroy 2002: 128-133.

d'agitation pour un revenu garanti optimal (CARGO) – tentent de mobiliser les chômeurs autour de la revendication du « revenu garanti », avec un certain succès. A la veille d'un mouvement social qui marquera les esprits, *Vacarme*, revue de réflexion liée à AC ! affirme :

« Comment faire alors contre le chômage des plus pauvres et des plus démunis, comment faire avec tous ceux qui n'ont le choix qu'entre du travail et la rue ? Les associations de chômeurs que nous sommes allés rencontrer le disent depuis longtemps, après et avec bien d'autres : *il n'y a qu'une solution, et cette solution est possible, réaliste et raisonnable – l'instauration d'une Allocation universelle* ou d'un revenu minimum accordé à chaque citoyen. (...) Mais il est sûr aussi que ce n'est pas là non plus LA solution à tous les maux du chômage. »¹⁸⁷

C'est au cours du « mouvement des chômeurs » de l'hiver 1997-98, succession d'actions relayées par les principaux organes de presse français et étrangers – véritable « miracle social », selon Pierre Bourdieu¹⁸⁸ – qu'AC ! réussit à donner une visibilité publique sans précédent à la revendication d'un « revenu garanti sans contrepartie ».¹⁸⁹ Le slogan « un emploi c'est un droit, un revenu c'est un dû » devient le mot d'ordre rassembleur des manifestations et occupations organisées en décembre 1997 et janvier 1998.¹⁹⁰ L'impact du mouvement est tel que le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin (PS), décide après bien des tergiversations la création d'un « fonds d'urgence sociale »¹⁹¹ et charge Marie-Thérèse Join-Lambert, inspecteur général des affaires sociales, de rédiger un rapport sur les « problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs ». Un section du rapport, remis au Premier ministre à la mi-1998, est intitulée : « Vers une fusion de tous les minima, et au-delà une allocation universelle ? ». Elle renvoie cependant à d'autres la tâche de déterminer si la proposition est une voie prometteuse pour la France :

« Bien des débats et des clarifications restent à entreprendre pour déterminer si ces projets constituent une utopie porteuse ou portent en germe des évolutions dangereuses. (...) la question de la *fusion des minima est à notre sens prématurée et même dangereuse* tant que les idées en cours sur l'allocation universelle n'auront pas fait l'objet de débats – au Commissariat du plan, au Conseil économique et social par exemple – qui sortent d'une relative abstraction pour être confrontées avec la réalité des mécanismes de protection sociale et de lutte contre la pauvreté existant dans notre pays. »¹⁹²

Au-delà de revendications plus ponctuelles (logement, chauffage, transports...), une partie des chômeurs français a donc clairement posé le « problème de la centralité du travail salarié »,¹⁹³

¹⁸⁷ Collectif 1997: 7, nous soulignons.

¹⁸⁸ Bourdieu 1998.

¹⁸⁹ Voir notamment AC ! (1998). Sur les chômeurs français et le RI, on consultera aussi le dossier publié par la revue *Vacarme* à l'automne 1999 (Guilloteau et Revel 1999).

¹⁹⁰ Des antennes ASSEDIC (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*, qui octroie notamment les allocations de chômage et l'allocation de solidarité spécifique) sont occupées, ainsi que des lieux symboliques comme, en janvier 1998, l'Ecole normale supérieure, institution universitaire prestigieuse localisée à Paris.

¹⁹¹ Sur ce fonds, cf. Bouget 2002.

¹⁹² Join-Lambert 1998: 42, souligné dans le texte.

¹⁹³ Guilloteau et Revel 1999: 10.

conférant manifestement une « nouvelle légitimité à la doctrine de l'allocation universelle ». ¹⁹⁴ D'autres textes officiels ont prolongé la réflexion entamée dans l'urgence par M.-T. Join-Lambert. En 2000, un rapport du Commissariat du Plan (dit « Rapport Belorgey ») explicitement destiné compléter le rapport Join-Lambert, rejette l'idée d'allocation universelle au motif qu'elle « [n'accorderait] pas au travail une place particulière parmi les valeurs qui fondent la société ». ¹⁹⁵ Par ailleurs, ce texte affirme que :

« L'idée d'une allocation universelle *inconditionnelle* n'a pas de sens économique sitôt que l'on prend en compte la question de son financement. (...) De plus du point de vue des finances publiques, distribuer la même somme à tous, y compris à ceux qui n'en ont pas besoin (en haut de la courbe des revenus par exemple), est assez inefficace. (...) C'est bien la raison pour laquelle de nombreuses prestations sociales ont été ciblées vers les personnes qui en ont le plus besoin. » ¹⁹⁶

Différents rapports produits durant la même période par le *Conseil d'Analyse économique* (CAE, créé en 1997¹⁹⁷) défendent pourtant des formules similaires comme moyen d'harmoniser le système de taxes et transferts. Ainsi, les rapports de François Bourguignon (1998), de François Bourguignon et Dominique Bureau (1999), et de Jean Pisani-Ferry (2000) mettent tous l'accent sur l'existence de « trappes à pauvreté » et de « trappes à chômage », et préconisent la mise en place d'un crédit d'impôt ou d'un véritable impôt négatif.

Au cours de la même période également, une proposition détaillée d'impôt négatif est formulée par Roger Godino, membre influent du parti socialiste et proche conseiller de Michel Rocard. Dans une note de la *Fondation Saint-Simon*, Godino suggère l'instauration d'une « allocation compensatrice de revenu » (ACR) destinée à « lisser » la transition entre RMI et activité salariée. Pour ce faire, il propose que son ACR soit égale au RMI pour un revenu primaire nul, et égale à zéro pour un revenu primaire équivalent au salaire minimum. Entre les deux, un taux de 36% serait appliqué. ¹⁹⁸ Cette proposition, qui a tous les traits d'un impôt négatif non-linéaire, ¹⁹⁹ a un impact non négligeable sur les débats concernant la réforme des minima sociaux en France à la fin des années 1990. Elle retient l'attention de

¹⁹⁴ Bouget et Brovelli 2002: 173.

¹⁹⁵ Belorgey 2000: 110 ; et entretien avec Laurent Caussat, Paris, mai 2000. Le 5 novembre 1994 et le 14 janvier 1995 avaient déjà eu lieu au Commissariat Général du Plan des rencontres informelles sur l'allocation universelle. Ces rencontres organisées par le commissaire J.-B. de Foucault avaient notamment réuni Alain Caillé, Ahmet Insel et Philippe Van Parijs.

¹⁹⁶ Belorgey 2000: 111.

¹⁹⁷ Créé en 1997 à l'initiative du Premier ministre Lionel Jospin, cette institution pluraliste a pour mission « d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables » ; la mise en place du Conseil répondait « à la nécessité, pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique » (Jospin 1997).

¹⁹⁸ Godino 1999.

¹⁹⁹ Cf. chapitre 1, *supra*.

certaines dirigeants politiques,²⁰⁰ et est évoquée dans les rapports Bourguignon-Bureau, Belorgey et Pisani-Ferry mentionnés ci-dessus. Surtout, elle figure au cœur des tractations qui mèneront à la création, en 2001, de la *Prime pour l'emploi* qui, d'après certains observateurs, a ouvert la voie à un véritable impôt négatif. Pour terminer ce survol du débat français, nous revenons dans la seconde partie de cette sous-section sur cet épisode particulièrement illustratif des mécanismes inattendus qui peuvent présider à déterminer la faisabilité politique d'une réforme comme le RI.

La France sur la voie d'un « Revenu Minimum Inconditionnel » ? Fin août 2000, le gouvernement français présente un plan de baisse générale des impôts, dans le but affiché de redistribuer les fruits de la croissance retrouvée.²⁰¹ Afin d'étendre le bénéfice de cette réforme aux citoyens les plus pauvres, qui ne paient pas d'impôt sur le revenu,²⁰² la coalition au pouvoir décide parallèlement de réduire le montant de la *Contribution Sociale Généralisée* (CSG) sur les bas salaires.²⁰³ Dans son projet de loi, Laurent Fabius (PS, Ministre des Finances) prévoit que les revenus d'activité inférieurs ou égaux au salaire minimum soient totalement exonérés de CSG à partir de 2003. La suppression serait réalisée en trois étapes, avec réduction d'un tiers de la contribution chaque année (2001, 2002, 2003). Par ailleurs, les revenus d'activité supérieurs au salaire minimum (SMIC) bénéficieraient d'une réduction dégressive jusqu'à 1,3 SMIC. Globalement, cette mesure devrait concerner plus de 7 millions de personnes à faibles revenus. L'allègement prévu indurait « une hausse de 9,6% du SMIC net », ²⁰⁴ sans hausse du coût salarial.

Tout semble réglé quand – coup de théâtre – le *Conseil Constitutionnel*, saisi par l'opposition parlementaire de droite, déclare cette disposition du projet Fabius contraire à la Constitution française. Dans sa décision du 19 décembre 2000, le Conseil indique que, « s'il est loisible au législateur de modifier l'assiette de la contribution sociale généralisée afin

²⁰⁰ Voir par exemple l'article de Christian Sautter, ancien Ministre de l'Economie, du Budget et de l'Industrie: 'La volonté de croissance solidaire', *Les Echos*, 23 mai 2000. « Le gouvernement », constate Sautter, « a pris des mesures positives en faveur du retour au travail (...). La question est posée d'y aller plus franchement et d'envisager un 'impôt négatif d'activité', comme l'a suggéré Roger Godino ».

²⁰¹ « Il faut redonner aux Français les dividendes fiscaux de la croissance », déclare notamment François Hollande, premier secrétaire du Parti socialiste ('Le gouvernement veut des baisses d'impôts pour tous', *Le Monde*, 1 septembre 2000).

²⁰² Part des Français qui ne paient pas d'impôt sur le revenu (taux moyen nul) : 47,7% (Alternatives Economiques 2000: 15). Part de l'impôt sur le revenu dans l'ensemble des prélèvements obligatoires (pourcentage des prélèvements totaux) : 7,3% (Bourguignon & Bureau 1999: 15).

²⁰³ Tous les types de revenus sont assujettis à la CSG, qui : revenus d'activité et de remplacement, revenus du patrimoine, du capital et des placements. Toutes les personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou indépendante sont donc redevables de cette contribution générale, quel que soit le montant des rémunérations perçues. Son taux a été porté à 7.5 % le 1^{er} janvier 1998.

d'alléger la charge pesant sur les contribuables les plus modestes, c'est à la condition de ne pas provoquer de rupture caractérisée de l'égalité entre ces contribuables ». Or, d'après les « Sages », la proposition d'exonération de la CSG « ne tient compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci ».²⁰⁵ En effet, par exemple, un couple dans lequel un seul des partenaires travaille à 1,5 SMIC n'aurait bénéficié d'aucun allègement, là où un couple dans lequel les deux conjoints travaillent à 1 SMIC aurait bénéficié deux fois de la mesure.

La décision du *Conseil Constitutionnel* est saluée à droite, mais également par certaines voix dans le camp de la majorité gouvernementale de l'époque. En particulier, Michel Rocard, ancien Premier ministre socialiste et initiateur de la CSG, qualifie cette décision d'« inévitable », déplorant l'idée « de mettre en cause l'homogénéité et la cohérence de la contribution sociale généralisée ».²⁰⁶ Au lendemain de l'annonce de la censure du dispositif, les éditoriaux des grands journaux parisiens sont unanimes : le gouvernement a « pris le risque de casser la belle mécanique de la CSG »²⁰⁷ et mérite le rappel à l'ordre. « En choisissant (...) d'alléger la CSG, [le gouvernement] a cherché à faire jouer à ce dernier prélèvement un rôle qui n'a jamais été le sien, celui d'un facteur de redistribution ».²⁰⁸

Au pied du mur, la gauche doit envisager une alternative. Entre le 20 décembre 2000 et le 15 janvier 2001, différentes propositions sont discutées. Le gouvernement doit trancher dans l'urgence : le reste de la réforme fiscale est prêt à être voté, et il est de son point de vue impensable de ne pas accorder de ristourne aux revenus du bas de l'échelle. Deux mesures demeurent à l'agenda jusqu'à la décision finale.²⁰⁹

La première consiste à remplacer la hausse indirecte du salaire minimum induite par la baisse de CSG (hausse de 9.6% à terme) en une hausse directe et immédiate du salaire minimum. Cette mesure est alors préconisée par Elisabeth Guigou, Ministre de l'Emploi et de

²⁰⁴ Pisani-Ferry 2000: 132.

²⁰⁵ Conseil Constitutionnel 2000.

²⁰⁶ Rocard 2001.

²⁰⁷ Reclus 2000.

²⁰⁸ 'Impôts : la gauche piégée', *Le Monde*, 21 décembre 2000.

²⁰⁹ Parmi les autres, citons l'alternative qui aurait consisté à réduire ou supprimer la taxe d'habitation perçue par les autorités locales et payée par tous les contribuables, y compris les plus pauvres. Cette idée fut rapidement écartée: le gouvernement courait à nouveau le risque de voir la mesure censurée par le *Conseil Constitutionnel*, au motif qu'elle pouvait mettre en danger l'autonomie financière des collectivités locales. Par ailleurs, la taxe d'habitation représente une recette bien inférieure à la CSG et le cadeau fiscal aurait pu paraître dérisoire. On peut ajouter que l'idée d'alléger les cotisations patronales sur les bas salaires fut un moment envisagée. Cependant, les employeurs bénéficient déjà, en France, d'exonérations sur la plupart des cotisations sociales dues pour les travailleurs à faible qualification. Difficile, dans ce contexte, de mettre en œuvre des allègements dont l'ampleur soit équivalente à la réduction de CSG initialement prévue.

la Solidarité.²¹⁰ Mais c'est l'alternative qui consiste à mettre en place un « crédit d'impôt sur les revenus d'activité », directement inspiré des travaux du *Conseil d'analyse économique* et de la proposition de Roger Godino, qui est finalement adoptée en janvier 2001.²¹¹ Le gouvernement opte toutefois pour une appellation plus volontariste, et décide de « jouer sur les mots »²¹² en introduisant une « Prime pour l'emploi » (PPE).²¹³

Avec la PPE, le gouvernement se dote d'un levier pour redistribuer par l'impôt du pouvoir d'achat aux salariés plus faiblement rémunérés, par le biais d'une forme de *Earned Income Tax Credit*. Géré par le Ministère des Finances, et non par le Ministère de l'emploi, le dispositif est officiellement destiné à améliorer le sort de ceux qui travaillent déjà, ainsi qu'à inciter les allocataires sociaux à s'engager sur le marché l'emploi. La PPE a été attribuée pour la première fois à l'automne 2001 aux personnes ayant exercé en 2000 une activité professionnelle salariée ou indépendante et disposant de revenus modestes.²¹⁴ La mise en place de cette PPE, qui marque un véritable tournant dans l'histoire de la fiscalité française,²¹⁵ a suscité de très vives discussions politiques qui sont, de notre point de vue, extrêmement instructives. Nous reprenons ici, brièvement, cinq objections avancées contre la mesure, qui

²¹⁰ Henri Emmanuelli, président de la commission des finances à l'Assemblée nationale et ancien Premier secrétaire du PS, proposait quant à lui une revalorisation de 2.5%. Au *Parti communiste* (PC), membre de la coalition au pouvoir, cette solution était également favorisée : Robert Hue, Secrétaire général du PC revendiquait une hausse de 3.2% ('La hausse du SMIC monte en pression', *Libération*, 8 janvier 2001).

²¹¹ Différents facteurs semblent expliquer le succès de cette alternative. Nous reviendrons ultérieurement sur certains d'entre eux (en particulier au chapitre 6, *infra*). Notons que le rapport Pisani-Ferry sur le « plein-emploi » avait été publié quelques jours avant la décision de censure du Conseil constitutionnel. Dans ce document, l'économiste Jean Pisani-Ferry évoquait la mesure initialement envisagée par le gouvernement (réduction de la CSG sur les bas salaires), et l'encourage à aller plus loin. « Dans cette perspective », indique-t-il, « la piste d'un crédit d'impôt sur les revenus d'activité reste attrayante en dépit des difficultés qu'elle soulève » (p.133). Reprenant une à une les objections traditionnellement avancées contre ce type de réforme, l'auteur se montre convaincu que les avantages sont plus nombreux que les inconvénients. Pisani-Ferry interviendra à plusieurs reprises entre décembre et février 2001 pour défendre l'idée du crédit d'impôt, et son rapport sera régulièrement cité au cours des discussions publiques sur le sujet (cf. Pisani-Ferry 2001a, 2001b ; Pisani-Ferry & Saint-Etienne 2001). Son influence au ministère des Finances, tout comme l'influence de Roger Godino, fut loin d'être négligeable.

²¹² 'Crédit d'impôt. Jospin joue sur les mots', *Le Figaro*, 12 janvier 2001.

²¹³ Le dispositif a été adopté en première lecture par les députés, dans la nuit du 6 au 7 février 2001. Voir 'La droite s'abstient sur la « prime pour l'emploi » votée par la gauche', *Le Monde*, 8 février 2001.

²¹⁴ Il n'est pas possible de reprendre ici les détails techniques de la PPE, que nous avons analysé ailleurs (cf. Vanderborcht 2001b). On notera que pour être éligible, un foyer fiscal ne peut disposer d'un revenu imposable excédant certaines limites (en 2003, 11.972€ pour un isolé ; 23.944€ pour un couple). L'un des membres du foyer au moins doit exercer une activité professionnelle (en tant que salarié ou en tant qu'indépendant) à temps plein ou à temps partiel, rémunérée entre un minimum de 0.3 SMIC et un maximum de 1.4 SMIC par an. Cette condition vise explicitement à favoriser « les sorties de situations d'activité réduite » (peu d'incitation au temps très partiel). La prime est attribuée pour chaque membre actif du foyer fiscal, pour autant que ce foyer rentre dans les conditions énumérées ci-dessus. La prime elle-même peut être complétée par différentes « majorations » destinées à prendre en compte les charges de famille. En 2003, le montant maximal de la prestation était de 558€ (cf. notamment Fabius, Guigou et Parly 2001 ; voir aussi Hagneré et al. 2001).

²¹⁵ Cf. Vanderborcht 2001a.

témoignent – à des degrés divers – des difficultés que rencontrent ce type de réformes dans le contexte français.

On peut tout d'abord constater que le crédit d'impôt et, par extension, l'impôt négatif (les deux termes furent utilisés indifféremment, à tort, dans la discussion publique) sont suspects aux yeux d'une partie de la gauche française en raison de leur origine « idéologique ». L'idée viendrait de la droite américaine, en particulier de Milton Friedman, pape du monétarisme et de l'ultra-libéralisme. Récemment reprise dans l'hexagone par Alain Madelin, figure de la droite et chantre du « moins d'État », ²¹⁶ elle serait donc étrangère aux préoccupations de la gauche. Le plus souvent, ce reproche a suffi pour rejeter la proposition, sans examen plus approfondi. Eric Besson, député socialiste, offre un bon exemple de cette position : d'après lui, « la gauche a autre chose à concevoir que d'adopter les idées du très libéral Milton Friedman plus de trente ans après qu'il les a exprimées ». ²¹⁷

Une deuxième objection a consisté à dénoncer l'attention excessive portée à la question de l'offre de travail des allocataires sociaux. Défendre le crédit d'impôt ou l'impôt négatif reviendrait à entériner l'idée suivant laquelle le chômage est volontaire et le chômeur calculateur rationnel de son intérêt financier immédiat : il suffirait ainsi d'accroître l'écart entre revenus professionnels et revenus de remplacement pour augmenter l'offre de travail. « L'idée s'est imposée aujourd'hui que le chômage est directement ou indirectement la conséquence de décisions volontaires de ne pas travailler », constate l'économiste Ghislain Deleplace en analysant la discussion sur le crédit d'impôt. ²¹⁸ Or, ont rappelé certains opposants à la *Prime pour l'emploi*, de multiples études ont montré que le taux de chômage élevé ne pouvait exclusivement s'expliquer par le manque de motivation des chômeurs ou par les effets de « trappes » financières. ²¹⁹ Par conséquent, ce n'est pas l'offre de travail qu'il faut dynamiser, mais la demande. Selon Henri Emmanuelli, le gouvernement aurait dû pour ce faire poursuivre « une politique de croissance soutenue par la progression du pouvoir d'achat des salariés et de l'investissement », plutôt que d'instaurer une demi-mesure pour inciter les plus pauvres à travailler. ²²⁰

Troisièmement, nombre de critiques ont reproché au dispositif de crédit d'impôt de favoriser les emplois précaires, mal payés ou à temps partiel. En complétant le salaire perçu pour ce type d'emplois, la PPE les rendraient plus attractifs, tendant à en faire la norme plutôt

²¹⁶ Cf. par exemple Madelin 2001.

²¹⁷ *Le Monde*, 24 juin 2000.

²¹⁸ Deleplace 2001 ; Hoang-Ngoc 2001.

²¹⁹ Voir par exemple Laurent & al. 2000.

²²⁰ Emmanuelli 2001.

que l'exception. Tout en reconnaissant ce possible effet pervers, les partisans de la proposition se sont attachés à démontrer que c'était probablement un moindre mal ; que l'accès à un emploi à temps plein et à durée indéterminée nécessitait, pour les allocataires sociaux, un passage par l'emploi à temps partiel ou le contrat à durée déterminée. L'emploi précaire serait donc une sorte de voie obligée mais transitoire pour la réinsertion sur le marché du travail.²²¹ Dans ce cadre, l'avantage du crédit d'impôt consisterait à sécuriser ce passage en donnant à ses bénéficiaires l'assurance d'un revenu décent.

Un quatrième type d'objection, intimement liée à la précédente, invoque le fait que, désormais, l'État sera tenu de verser une part du revenu individuel. « En instaurant un complément de salaire versé par l'État », affirme notamment le socialiste Julien Dray, cette mesure « exonère les entreprises d'augmenter les salaires et entérine la précarisation du marché du travail ».²²² En d'autres termes, le crédit d'impôt dispense non seulement les entreprises d'augmenter les salaires, mais pourrait même les encourager à diminuer ceux-ci à hauteur du montant du crédit, voire à remettre en cause l'existence d'une référence au salaire minimum. Les partisans du crédit d'impôt, Jean Pisani-Ferry en tête, ont admis que le risque était réel, et imposait vigilance et fermeté quant au niveau du SMIC. En cas contraire, les ressources consacrées à améliorer le revenu des peu qualifiés viendraient en effet compenser des baisses de salaires. Dans son rapport au Premier Ministre, déposé en décembre 2000, Pisani-Ferry anticipait déjà cette difficulté en indiquant qu'un « crédit d'impôt venant compléter les revenus d'activité rendrait d'autant plus nécessaire l'existence d'un salaire minimum ».²²³ De façon symptomatique, Laurent Fabius a également cru bon de rappeler à son tour, lors de la présentation de la PPE, combien « le statut du SMIC [n'était] en rien remis en cause » par l'instauration du nouveau crédit d'impôt.²²⁴

Enfin, selon certains syndicalistes l'instauration d'un crédit d'impôt ou d'un revenu garanti viendra aussi compliquer la tâche des représentants des travailleurs. La négociation sur les salaires se trouverait en effet fractionnée : « en tant que syndicaliste », explique par exemple Marc Blondel, secrétaire général de Force Ouvrière, « je devrais négocier sur deux plans : les salaires avec les employeurs d'un côté, le complément de salaire versé par l'État de l'autre ».²²⁵ La crainte revient à penser que l'employeur pourra toujours refuser

²²¹ C'est l'un des arguments de Jean Pisani-Ferry : « il ne faut pas oublier que, pour les trois quarts des RMistes, le chemin vers l'emploi passe par le temps partiel » (Pisani-Ferry 2001).

²²² 'Le crédit d'impôt divise la gauche', *Le Figaro*, 11 janvier 2001.

²²³ Pisani-Ferry 2000: 133.

²²⁴ Fabius, Guigou et Parly 2001: 3.

²²⁵ 'Opposants et partisans : les arguments', *Libération*, 12 janvier 2001.

l'augmentation du salaire en renvoyant à la possibilité d'une augmentation, par la puissance publique, du complément de revenu.

A l'évidence, le dispositif finalement retenu par le gouvernement Jospin ne représente qu'une variante hybride de l'impôt négatif, et ne constitue pas un revenu inconditionnel tel que nous l'avons défini.²²⁶ Il n'est nullement question, par exemple, d'accorder une allocation inconditionnelle aux chômeurs et RMIstes. Ces derniers ne retirent aucun avantage direct de la mesure. Le terme choisi pour rebaptiser le crédit d'impôt est évidemment loin d'être innocent : la *Prime pour l'emploi*, ciblée sur les actifs, affiche clairement ses priorités. Par ailleurs, le montant de la prime est maximal au niveau du SMIC à temps plein, point auquel un impôt négatif de type Godino aurait précisément été équivalent à ...zéro ! Si ces différences sont cruciales, il n'en reste pas moins que la PPE introduit bien un mécanisme entièrement nouveau dans la fiscalité française, et rapproche cette dernière d'un véritable système d'imposition négative. Ce point a été justement souligné par plusieurs commentateurs, dont l'économiste Thomas Piketty dans une tribune au titre évocateur : « L'impôt négatif est né »²²⁷.

Après deux décennies de réflexions spéculatives, le mouvement des chômeurs semble bien avoir provoqué une surprenante accélération des débats politiques sur l'harmonisation des minima sociaux par le biais fiscal, développement qui incite naturellement les acteurs à se pencher sur des solutions proches des variantes du RI. Examinées dans plusieurs rapports officiels, discutées au Parlement et dans les états-majors politiques, exposées dans la presse nationale, ces propositions ont quitté les marges dans lesquelles elles restaient jusqu'ici confinées. L'instauration de la PPE incite les défenseurs français de l'allocation universelle et de l'impôt négatif à se montrer à nouveau ouvertement optimistes.²²⁸

²²⁶ Cf. chapitre 1, section 1, *supra*.

²²⁷ Piketty 2001.

²²⁸ Pour un bon exemple de cet optimisme, voir Moulier-Boutang 2001. Dans cet article, l'économiste Yann Moulier-Boutang, directeur de la revue *Multitudes*, affirme que « le virage du gouvernement Jospin [sur la question du crédit d'impôt] nous montre déjà que la régulation étatique (...) sera conduite qu'elle le veuille ou non, à s'engager sur le terrain d'une garantie universelle de revenu pour la population » (p.4). Autre exemple : Yves Cochet, député écologiste, a profité du débat parlementaire sur la « Prime pour l'emploi » pour revendiquer la mise en place d'un « revenu de citoyenneté » universel (cité dans 'La droite s'abstient sur la « prime pour l'emploi » votée par la gauche', *Le Monde*, 8 février 2001). Sans oublier l'article déjà cité de Thomas Piketty (Piketty 2001) dans lequel l'économiste explique que « en annonçant la création d'un système d'impôt négatif en France (...), Lionel Jospin a pris l'une des décisions les plus importantes de la législation ». On ajoutera à ce tableau, pour rappel, qu'en septembre 2003 la députée Christine Boutin remettait un rapport au Premier ministre J.-P. Raffarin dans lequel elle défendait l'instauration d'un « dividende universel » (cf. Boutin 2003).

Section 4 :

Irlande : le revenu inconditionnel à l'agenda du « Tigre celtique » ?

(1) Un Etat social résiduel dans le contexte d'une « miraculeuse » reprise économique

Avant d'examiner, comme nous l'avons fait pour chacun des autres cas, la structure générale du système de protection sociale irlandais, il est important de s'arrêter un instant sur la situation économique véritablement exceptionnelle que connaissait l'Irlande au sortir des années 1990. Après avoir longtemps figuré parmi les pays les plus pauvres de l'OCDE, l'Irlande affichait en 2001 un PIB par tête supérieur à la moyenne européenne et qui dépassait, symbole révélateur, celui de la vieille puissance coloniale, le Royaume-Uni.²²⁹ De très nombreux indicateurs contribuent à justifier le titre de *Celtic Tiger* accordé à la petite république par des observateurs surpris. Taux de chômage inférieur à 5% (2003), taux de croissance supérieur à 6% (2003), dette publique en voie de résorption, solde budgétaire excédentaire : au regard de l'histoire, la conjoncture est réellement inédite.

Depuis son entrée dans le Marché commun européen (1973), l'Irlande a tout d'abord bénéficié de nombreuses aides des fonds structurels destinés aux régions défavorisées. Au cours des années 90, ce financement extérieur a été utilisé pour mener à bien des projets de relance de grande ampleur. Toutefois, des éléments d'ordre interne ont également servi d'accélérateurs favorables à l'expansion. Comme dans le cas néerlandais, c'est l'adoption d'un modèle de concertation de type néo-corporatiste (ou de « corporatisme compétitif ») qui expliquerait une partie de la réussite économique irlandaise. Depuis la fin des années 1980, puissance publique, syndicats et employeurs se sont accordés sur des mesures de modération salariale, alors que la création d'emplois était encouragée par le biais fiscal et l'extension du travail à temps partiel.²³⁰ L'une des principales raisons du succès résiderait également dans la création d'un climat fiscal extrêmement favorable aux investissements. Ainsi l'Irlande a-t-elle parfois été accusée d'utiliser les aides européennes pour subsidier les entreprises multinationales et, ce faisant, concurrencer de façon déloyale ses propres partenaires européens.²³¹

²²⁹ Irlande : US\$30.100 ; EU15 : US\$25.600 ; Royaume-Uni : US\$26.400 (OCDE, *PIB par tête, 2001*, mise à jour octobre 2003). Cf. tableau 4.1 en annexe au présent chapitre pour une comparaison avec la Belgique, le Canada, la France et les Pays-Bas.

²³⁰ Rhodes 2001.

²³¹ Cf. Andreosso-O'Callaghan 2001. Sur les aspects politiques des réformes fiscales en Irlande, cf. Hardiman 2000.

Le système néo-corporatiste irlandais se distingue d'un modèle corporatiste classique par deux traits principaux. En premier lieu, loin de concerner la seule politique industrielle, la concertation sociale couvre des domaines extrêmement variés, en ce compris la politique de santé, l'éducation, les transports, l'infrastructure, le développement rural, le logement, et l'énergie.²³² En second lieu, le partenariat implique depuis 1997 des acteurs qui ne sont traditionnellement jamais associés aux processus de « gouvernance sociale ». Le processus de « partenariat social » (*social partnership*) débouche, tous les trois ans depuis 1987, sur l'élaboration du programme d'« accord national » (*national agreement*) destiné à guider l'action du gouvernement et de ses partenaires dans de nombreux domaines relevant des politiques publiques. Le premier des programmes issus du partenariat — *Programme for National Recovery* (PNR) — concernait la période 1987-1990. Comme les deux programmes suivants (*Programme for Economic and Social Progress* 1990-93 et *Programme for Competitiveness and Work* 1994-1996), le PNR était le résultat d'une négociation entre le gouvernement et trois partenaires : les employeurs, les syndicats et les agriculteurs. Depuis 1997 et l'élaboration du programme *Partnership 2000*, le « Secteur communautaire et du volontariat » (*Community and voluntary sector*) est impliqué dans le partenariat comme cinquième composante. Sous cette appellation générique se retrouvent des groupements très divers, représentant notamment les chômeurs, les femmes et les jeunes. Ce secteur inclut également les congrégations religieuses dont la très influente *Conference of Religious of Ireland* (CORI), sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir. En novembre 1999, ce « secteur communautaire », désormais partenaire à part entière, a participé à la rédaction d'un programme baptisé *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF). Rendu public en janvier 2000, le PPF, comme ses prédécesseurs, contient une longue série de recommandations, d'engagements, définissant à la fois des objectifs politiques à long et à moyen termes et les mesures réputées nécessaires pour les rencontrer.²³³

L'Irlande est mal étudiée dans la littérature généraliste sur les politiques sociales. Dans les travaux comparatifs de référence, il arrive que le pays soit à peine considéré,²³⁴ écarté de

²³² Liste non exhaustive. Pour plus de détails, se référer par exemple à Ireland 2000.

²³³ Jerry Kelleher, haut fonctionnaire à l'unité *Politiques sociales* (*Social Policy Unit*, département du Premier ministre) indique que : « la nature du débat public a changé, et nous sommes passés d'une approche en termes d'adversaires à une approche consensuelle, (...) d'un débat gagnants-perdants à un débat gagnants-gagnants (*win-win debate*) » (Entretien avec Jerry Kelleher, Dublin, 9 mai 2000 ; cf. également Earley 1999 ; McCashin et al. 2002)

²³⁴ Huber & Stephens 2001 ; Leibfried 1993.

façon expéditive,²³⁵ ou ne soit même pas mentionné.²³⁶ Cette situation est partiellement liée à l'absence de données fiables portant sur une longue période,²³⁷ mais également au caractère peu orthodoxe – au regard des idéaux-types dominants – du système de protection sociale irlandais. En somme le cas irlandais, à l'image des Pays-Bas, serait difficile à classer.²³⁸ Bien qu'Esping-Andersen ne considère pas l'Irlande comme un exemple « archétypique », il l'inclut, comme *tous* les pays anglo-saxons, dans le régime *libéral* de protection sociale. Il attribue à la République un score très faible de « démarchandisation ». Ce classement a été contesté par différents auteurs qui ont tenté de remettre en cause la typologie d'Esping-Andersen. Sans entrer ici dans le détail de ces discussions,²³⁹ on présentera les caractéristiques essentielles du système irlandais de protection sociale, qui indiquent que ce système relève très manifestement du régime libéral de protection sociale.

Assurances sociales et prestations universelles. Le système irlandais de protection sociale est essentiellement fondé sur un financement par l'impôt, conformément au modèle dit « béveridgien ». Des cotisations sociales sont certes payées par les salariés et leurs employeurs, mais elles ne permettent pas de financer plus de deux cinquièmes des dépenses de protection sociale.²⁴⁰ L'ensemble des prélèvements (cotisations et partie des revenus fiscaux consacrée à la protection sociale) sert à financer les programmes d'un système caractérisé par un très faible niveau de dépenses. Malgré l'exceptionnelle croissance économique, en 2000 l'Irlande restait ainsi le pays européen ayant le plus faible pourcentage de dépenses de protection sociale en pourcentage du PIB (14,1%, pour une moyenne européenne de 27,3%).²⁴¹ Le caractère résiduel du système irlandais est donc fortement

²³⁵ « In this chapter, Ireland is not counted as a part of the English family of nations. (...) Our view here is that to include Ireland would distract the analysis from its main objective, which is to establish what it was about the other five English-speaking nations (...) » (Castles 1993: 5).

²³⁶ « The liberal cases include Australia, Canada, Great-Britain, New Zealand, and the United States » (Pierson 2001a: 432).

²³⁷ C'est ce qu'indiquent, par exemple, Huber & Stephens 2001: 517.

²³⁸ « Where Irish social policy fits in a comparative context is difficult to say. Perhaps this is why it is not included in many comparative studies or where it seems an awkward fit in whatever category it is placed » (Kiely 1999: 6).

²³⁹ Pour un bon survol de cette question du classement particulier de l'Irlande dans les « mondes » de l'Etat providence, cf. Kiely 1999. On lira aussi Peillon 1994, dont la conclusion tend à admettre une forme d'incomparabilité du cas irlandais. Parmi les traits spécifiques de l'Irlande mis en évidence par Cousins (1997), quatre facteurs pourraient expliquer la difficulté à rendre compte du système irlandais dans une étude comparative : le statut colonial et post-colonial, l'importance cruciale de l'agriculture, le fait d'être un pays périphérique et la forte influence du catholicisme.

²⁴⁰ Eardley & al. 1996a ; cf. aussi Maguire: 268.

²⁴¹ Cf. tableaux comparatifs en annexe à ce chapitre. Sur le plan statistique, l'Irlande correspond de façon très nette au régime « béveridgien ». En 1999, 66% des prestations de protection sociale étaient octroyées sur une base non-contributive. Par ailleurs, la même année 44,5% des prestations étaient octroyées en nature, soit le plus haut pourcentage de l'Union européenne (Abramovici 2002).

marqué. Michel Peillon a parlé à ce sujet d'un Etat social « réticent » (*Reluctant welfare state*).²⁴²

Le fait que l'essentiel des programmes soit financé par l'impôt n'explique évidemment pas ce trait du système, puisque les pays scandinaves disposent de systèmes très généreux financés sur une base similaire.²⁴³ Dans le cas irlandais, trois facteurs liés au développement historique sont à considérer. Premièrement, pendant les décennies qui ont suivi l'indépendance (1922), les ressources de l'Etat sont restées extrêmement modestes, n'autorisant pas la mise sur pied de programmes ambitieux.²⁴⁴ La reprise économique, aussi impressionnante soit-elle, n'a pas suffi à faire sortir l'Irlande du sentier de dépendance résiduel sur lequel ces contraintes l'avaient engagée. Le deuxième facteur historique concerne l'absence de clivage politique directement lié au conflit travail-capital, qui aurait pu porter la question de l'Etat social au cœur du débat public. A l'issue de l'indépendance, la classe politique s'est divisée sur la question nationale, les deux principales formations politiques représentant les camps opposés lors de la guerre civile : alors que le *Fine Gael* acceptait la partition de l'île, le *Fianna Fail* y était opposé.²⁴⁵ Au cours du XXe siècle, le *Labour Party* a progressivement gagné en importance, mais n'a jamais occupé le siège du premier ministre. Au-delà de ses effets sur la vie politique au sens strict (*political stream*), la partition a également eu pour conséquence de séparer de la République les régions les plus industrialisées, situées au nord de l'île (Ulster). Avec l'indépendance la classe ouvrière irlandaise a donc perdu ses éléments les plus mobilisés. Enfin, le troisième facteur concerne le rôle central joué par le principe de subsidiarité. En Irlande l'Eglise catholique joue un rôle primordial dans de nombreux secteurs de la société, en ce compris dans des domaines relevant directement de la protection sociale (santé et assistance en particulier). Jusqu'aux années 1970, les institutions religieuses se sont constamment opposées au développement du rôle de l'Etat dans ces matières. Par la suite, sous l'impulsion du catholicisme social et du concile Vatican II, elles ont toutefois opéré une relative conversion idéologique, au point de revendiquer une croissance des dépenses sociales.²⁴⁶ C'est précisément une importante

²⁴² Peillon 2001.

²⁴³ Pour rappel, Merrien (1997) qualifie le régime libéral de protection sociale de « modèle béveridgien-universaliste faible » (cf. chapitre 3).

²⁴⁴ « In the early decades of the Irish state, the economic resources were just not there to support any radical social policy measures. Economic survival was the priority. » (Kiely 1999: 3).

²⁴⁵ C'est un membre du *Fianna Fail*, Bertie Ahern, qui est premier ministre depuis 1998. En mai 2002, ce parti a conforté sa majorité au parlement en obtenant 81 sièges sur 166. Le *Fine Gael* s'est par contre effondré, perdant 23 sièges et n'en conservant que 31.

²⁴⁶ Cf. McLaughlin 1993: 215. A la suite du concile Vatican II, « the Catholic Church in Ireland began to devote more of its efforts to addressing the area of social deprivation and to question the inadequacies of social policy and social provision (...). » (O'Rourke 2002: 3).

congrégation religieuse qui soutient le plus fermement l'introduction d'un revenu inconditionnel en Irlande.

Conformément au modèle béveredgien « incomplet », le rôle des assurances sociales est relativement réduit. Les pensions de retraites, l'assurance-chômage et l'allocation d'invalidité sont les trois principaux programmes contributifs. Ils sont partiellement financés par l'impôt. De surcroît, la durée maximale des prestations de l'assurance-chômage étant extrêmement courte (15 mois) nombreux sont les chômeurs qui viennent grossir les rangs des bénéficiaires du filet résiduel, l'assistance. Les seules prestations universelles d'importance sont les allocations familiales, mises en place dès 1944. À l'origine octroyées à partir du troisième enfant, elles ont été progressivement étendues au deuxième (1952), puis au premier enfant (1962). Le montant du paiement mensuel est en principe identique pour tous les enfants, jusqu'à l'âge de 16 ans.²⁴⁷

Assistance sociale. Le taux de pauvreté élevé constitue une autre caractéristique rapprochant nettement l'Irlande des pays relevant du régime libéral de protection sociale. Toutes les données disponibles, qu'elles soient issues de comparaisons internationales²⁴⁸ ou de sources irlandaises²⁴⁹ montrent des tendances similaires : au sein de l'Union européenne, l'Irlande figure dans le bas du tableau. En matière de lutte contre la pauvreté, l'Irlande a développé un filet d'assistance relativement étendu, quoique extrêmement fragmenté. Au total, douze programmes sous conditions de ressources (*means-tested*) ont été créés, certains durant les premières années de la République. En 1994, près de 45% des bénéficiaires de l'assistance recevaient des prestations de « l'assistance chômage » (*Unemployment Assistance*), destinée à compléter les prestations de l'assurance-chômage, et 25% recevaient les prestations de la pension de base non-contributive (*Old Age Pension*). Les 25% restant se répartissaient entre d'autres programmes dont la *Supplementary Welfare Allowance* (SWA), introduite en 1977, qui garantit un revenu minimum à ceux qui ne sont ni éligibles pour l'assurance, ni éligibles pour les programmes d'assistance catégoriels.²⁵⁰

²⁴⁷ Les allocations sont octroyées jusqu'à dix-huit ans si l'enfant est en scolarité. Par ailleurs, les allocations sont plus élevées à partir du sixième enfant (cf. Maguire 1987: 433).

²⁴⁸ Cf. par exemple les données de la *Luxembourg Income Study* (présentées dans le tableau comparatif 4.1 en annexe au présent chapitre). Cf. aussi Dennis & Guio 2003 ; Tsakloglou & Papadopoulos 2002 ; Van Den Bosch 1998.

²⁴⁹ Combat Poverty Agency 2000.

²⁵⁰ Cf. Nolan 1995 ; Eardley et al. 1996a: 212 et ss.

(2) Le « revenu de base » en Irlande : acteurs et propositions

Comme en Belgique et en France, le débat irlandais sur le RI débute véritablement au milieu des années 1980.²⁵¹ En 1986, Raymond Crotty, spécialiste de l'agriculture et du développement rural, publie un livre à succès sur l'état de l'économie irlandaise, dont le ton est pour le moins alarmiste. Parmi les multiples propositions de réformes qu'il contient, *Ireland in Crisis* défend la suppression de tous les programmes sociaux existants, à l'exception des allocations familiales, et leur remplacement par un dividende national (*national dividend*) octroyé à tous les Irlandais de façon inconditionnelle. Crotty fixe le montant de ce dividende à £IR80 par semaine, ce qui équivalait à l'époque à une augmentation substantielle des allocations d'assistance les plus élevées.²⁵²

La même année, un débat sur le sujet a lieu au sein de la section des jeunes du *Fine Gael*, deuxième parti irlandais en termes de sièges (centre-droit) et composante principale du gouvernement FitzGerald II (1982-1987). Sous l'impulsion d'un membre de cette section, Chris O'Malley, un programme d'introduction du « revenu de base » (*basic income*) est élaboré. Il prévoit l'octroi d'un RI de £IR30 par semaine à tous les adultes âgés de plus de 18 ans. En 1988, c'est l'ensemble du parti qui adopte officiellement l'idée, sans toutefois proposer de scénario détaillé.²⁵³ Au cours des années 1990, les discussions au sein du *Fine Gael* s'épuisent progressivement. Cependant en 1997 l'ancien premier ministre Garret FitzGerald, figure historique du *Fine Gael* écrit dans le *Irish Times* que « the advantages of a shift to a basic income system would be considerable », ²⁵⁴ et énumère les nombreux atouts de la proposition.

Au cours des années 1980, le petit parti *Democratic Left* apporte également son soutien officiel au RI, à diverses reprises.²⁵⁵ En 1995, alors que *Democratic Left* est membre de la coalition gouvernementale, deux représentants du parti rappellent que :

« *Democratic Left* is strongly committed to the concept of Basic Income, or Citizen's Income, or an Adequate Income Guarantee or, as we prefer to call it, a Living Income – one on which people can live a reasonably full life, as opposed to just surviving on the verge of poverty ». ²⁵⁶

²⁵¹ Comme en Belgique et en France, on trouve aussi dans les années 1970 des traces de la proposition d'impôt négatif dans des écrits relatifs à l'intégration du « tax and benefit system » (cf. par exemple Dowling 1977).

²⁵² Cf. Macguire 1986: 282-3.

²⁵³ En 1989, O'Malley élabore toutefois un nouveau scénario (O'Malley 1989).

²⁵⁴ FitzGerald 1997.

²⁵⁵ Callender et Sweeny 1995 contient les références de plusieurs documents publiés par le parti au cours des années 1980.

²⁵⁶ Callender et Sweeny 1995: 147.

Après l'absorption, en 1998, de *Democratic Left* par le *Labour Party*, beaucoup plus réservé sur cette question,²⁵⁷ seul le parti écologiste (*Green Party*) reste officiellement favorable au « revenu de base ».²⁵⁸ Si cette formation demeure modeste, les élections de 2002 lui ont permis de tripler sa représentation au parlement irlandais, passant de 2 à 6 sièges (sur un total de 166).

En fait, depuis la fin des années 1980 l'idée d'un RI est défendue avec le plus de constance, de ténacité et d'efficacité par une organisation extérieure aux cercles politiques traditionnels, la « Commission Justice » (*Justice Commission*) de la *Conference of Religious of Ireland* (CORI) basée à Dublin.²⁵⁹ Au travers de très nombreuses publications extrêmement documentées, cet organisme catholique tente d'accroître la crédibilité de la proposition et fait pression pour accélérer sa mise à l'agenda politique.²⁶⁰ Son influence s'exerce par deux voies principales. En premier lieu, la CORI participe depuis 1997 au processus de partenariat social en tant que composante du « secteur communautaire ». Ses représentants aux négociations jouent donc un rôle dans la rédaction des programmes qui en sont issus. En second lieu, le directeur de la *Justice Commission* de la CORI, le père Seán Healy, est une personnalité respectée et écoutée par les acteurs du débat public sur les politiques sociales. Véritable entrepreneur politique, il est sans doute possible le principal vecteur de l'idée en Irlande. Jerry Kelleher, haut-fonctionnaire au département du Premier ministre admet ainsi que Healy et la CORI « sont en train, *lentement mais sûrement*, de faire entrer la proposition dans les débats, au cœur du partenariat social. Même si cette proposition n'est pas acceptée, les arguments sont écoutés et compris. S'ils ne gagneront pas forcément la bataille, ils pourraient, à un certain degré, influencer l'issue de la guerre ».²⁶¹

²⁵⁷ Cf. Gallagher 1995.

²⁵⁸ Entretien avec Paul O'Brien, Dublin, 10 mai 2000 ; et entretien avec Trevor Sargent, Dublin, 9 mai 2000. S'exprimant sur le sujet au nom des *Progressive Democrats* (droite) en 1995, Michael McDowell rejette la proposition de RI au motif que « the key to social justice, to social cohesion, and to economic well-being is a fundamental linkage between reward and participation » (McDowell 1995: 144).

²⁵⁹ Dans le monde intellectuel, précisément, le philosophe John Baker (*University College of Dublin*) est depuis longtemps le principal tenant de la proposition ; il anime la section irlandaise du *Basic Income European Network* (BIEN). Certaines organisations soutiennent le principe d'un « revenu de base », sans toutefois en faire un élément central de leurs revendications. Le 'Conseil national des femmes' (*National Women's Council of Ireland*) soutient la CORI sur cette question, et le 'Conseil de la jeunesse' (*National Youth Council of Ireland*) s'est à plusieurs reprises montré favorable à la proposition. Par contre, le *Irish National Organisation of the Unemployed*, qui fédère près de 200 groupes de chômeurs à travers le pays rejette catégoriquement l'approche de la CORI (« the INOU has viewed Basic Income proposals as distractions from the problem of unemployment and poverty and as dangerously misleading » (Allen 1997: 1 ; cf. aussi Bond 1998)). Ces organisations prennent part en tant que membres du secteur communautaire au processus de partenariat social.

²⁶⁰ Pour plus d'informations sur la Commission Justice de la CORI, cf. notamment URL : <http://www.cori.ie/justice/>

²⁶¹ Entretien avec Jerry Kelleher, Dublin, 9 mai 2000.

Dans ses publications, la CORI tente à la fois de construire une justification morale du RI, fondée sur les principes du catholicisme social, et de développer des scénarios plausibles de mise en place. Fin 2002, le montant proposé pour un adulte était de 109,2 € par semaine (soit 436.8 € par mois).²⁶² Ce sont les scénarios de la CORI qui, depuis le milieu des années 1990, servent de référence pour le débat public sur la question.²⁶³ Lors de la négociation du programme *Partnership 2000*, en 1997, l'organisation a réussi à imposer la mise sur pied de deux groupes de recherche officiellement chargés d'analyser les conséquences de l'éventuelle introduction d'un RI en Irlande. Le programme contient un paragraphe explicite à ce propos :

« A further independent appraisal of the concept of, and the full implication of introducing a basic income payment for all citizens will be undertaken, taking into account the work of the ESRI [Economic and Social Research Institute], CORI and the Expert Group on the Integration of Tax and Social Welfare and international research. A broadly based steering group will oversee the study. »²⁶⁴

Un groupe de pilotage (*Steering Group*), composé de hauts fonctionnaires et de représentants des piliers du « partenariat social », a été créé au sein du département du Premier ministre et chargé de superviser deux études sur l'allocation universelle, l'une menée par l'ESRI (*Economic and Social Research Institute*), l'autre par Charles Clark, économiste proche de la CORI. Les différentes études, très détaillées, ont été remises par étapes au groupe de pilotage en 1999 et 2000, et rendues publiques un an plus tard.²⁶⁵ Elles ont, par la suite, servi de matière première aux rédacteurs d'un véritable « livre vert » (*Green Paper*) sur l'allocation universelle, officiellement publié par le Premier ministre en septembre 2002.²⁶⁶

Au terme de ce processus, l'Irlande dispose des études les plus exhaustives sur la faisabilité économique et budgétaire de l'introduction d'un RI. S'il n'est pas opportun de résumer ici ces études, il n'est pas inutile d'évoquer brièvement les conclusions du *Green Paper*, parce qu'il est probable qu'elles influenceront de façon durable les futures discussions politiques sur le sujet. Le document adopte un ton relativement prudent, mais témoigne du fait que la proposition est bien considérée comme une alternative sérieuse. Deux risques majeurs sont pointés à plusieurs reprises dans les conclusions :

²⁶² Clark 2002: 42.

²⁶³ Voir par exemple : Callan 1997; Callan & al. 1994; Callan & el. 1999.

²⁶⁴ Cf. Ireland 2001: 1. Cf. également Justice Commission 1999: 37.

²⁶⁵ Pour les rapports finaux, cf. en particulier Callan et al. 2000a et 2000b.

²⁶⁶ Ireland 2002. Dans le système parlementaire britannique (dit « de Westminster ») et, par conséquent, irlandais, le « livre vert » (*green paper*) est un document de travail qui fait le point sur tous les aspects d'une question particulière. La publication d'un livre vert peut être suivie de celle d'un « livre blanc » (*white paper*) qui reprend le point de vue du gouvernement sur la question en jeu, et peut éventuellement servir de base à un projet ou une proposition de loi.

1. Le fait qu'un taux unique (*flat rate*) d'impôt sur le revenu de 48%, sensiblement plus élevé que les prélèvements existants, soit envisagé pour financer le RI « is seen as having major *negative* dynamic impact on the economy », ²⁶⁷
2. Le fait que certains groupes, en particulier les femmes mariées avec enfants, sont susceptibles de réduire leur offre de travail s'ils disposent d'un revenu garanti inconditionnel.

Cependant le livre vert souligne que l'ampleur de ces risques est difficile à évaluer avec exactitude à l'issue d'un travail reposant sur des modélisations statiques. Par ailleurs, il souligne également divers avantages *potentiels* de la mesure, dont :

1. Un impact positif en termes de lutte contre la pauvreté ;
2. Un impact positif quant aux trappes de chômage ;
3. Un impact positif sur l'innovation, l'initiative et la création d'entreprises.

Au total ce document, qui représente l'aboutissement provisoire de près de vingt années de discussions en Irlande, ne tranche pas en faveur de l'une ou l'autre position. Il est explicitement destiné à nourrir les réflexions ultérieures sur la question, en particulier au sein du groupe de travail sur les « crédits d'impôt remboursables » (*Working Group on Refundable Tax Credits*), établi en octobre 2000 et supervisé par le Ministre des Finances.

Un premier ministre favorable au RI ? Cinq éléments importants doivent être retenus au terme de ce bref aperçu du débat irlandais. Premièrement, le débat a principalement porté sur l'allocation universelle (« revenu de base »), et non pas sur l'impôt négatif ou le revenu de participation. Deuxièmement, la proposition a été abondamment discutée au sein même des cercles politiques, et plusieurs partis ont officiellement défendu la proposition (*Fine Gael, Democratic Left, Green Party*). Troisièmement, l'action d'une organisation religieuse, la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland*, a fortement influencé les termes du débat. Par la publication de documents destinés à un large public, elle est parvenue à faire du « revenu de base » une notion incontournable dans le processus de réforme des politiques sociales. Quatrièmement, les discussions politiques sur le RI ont été alimentées par de nombreuses micro-simulations détaillées. En conséquence, parmi les cinq pays abordés dans le cadre de la présente recherche l'Irlande était, à la fin 2002, le pays dans lequel l'impact économique de la proposition est le mieux étudié. Enfin, cinquièmement, en finançant des recherches sur le RI et en publiant un « livre vert » portant exclusivement sur

²⁶⁷ Ireland 2002: 44, nous soulignons.

cette proposition, le gouvernement irlandais a officiellement marqué son intérêt pour l'idée. Le Premier ministre (*Taoiseach*) Bertie Ahern, répondant aux questions parlementaires sur le *Green Paper* indiquait à ce propos : « While I would not consider myself qualified to call it, *I believe it is workable* ». ²⁶⁸ Pris dans une perspective comparative, le cas irlandais devrait donc s'avérer particulièrement éclairant quant à la question de la faisabilité politique d'un RI.

²⁶⁸ Ireland 2003, nous soulignons.

Section 5 :

Les Pays-Bas, paradis du revenu inconditionnel ?

(1) Le miracle néerlandais : la protection sociale alliée de la croissance

Après avoir été souvent qualifiés de cas exemplaire du *welfare without work*, les Pays-Bas ont retrouvé les faveurs des observateurs étrangers au cours des années 1990. Alors que les indicateurs économiques affichaient une santé excellente (croissance du PIB de 3.6% par an en moyenne pour la période 1995-1999),²⁶⁹ le taux de chômage avait chuté de façon très spectaculaire, à un point tel que les employeurs étaient confrontés à un manque chronique de main-d'œuvre dans certains secteurs. Ce retour inespéré au *welfare with work* a parfois été qualifié de miraculeux, tant le changement de situation s'est effectué rapidement. Les chiffres sont éloquentes : selon les données *Eurostat*, plus de 14% de la population active était au chômage en 1983. Fin 2000, cette proportion était descendue à moins de 3%, soit largement en dessous de la moyenne européenne de 8.5%. Ce succès a fait des Pays-Bas un modèle de référence, mis en avant dans les cercles dirigeants de différents pays européens. Il semblait démontrer qu'il était possible de concilier protection sociale généreuse, croissance soutenue et taux de chômage réduit.

Selon Jelle Visser et Anton Hemerijck, auteurs d'un ouvrage de référence sur le « miracle néerlandais »,²⁷⁰ au cours des années 1980-1990 trois changements majeurs auraient fortement déterminé le caractère exceptionnel de la reprise économique aux Pays-Bas. En premier lieu, une condition cruciale semble avoir été la mise en place d'un mécanisme de modération salariale, négocié entre employeurs et syndicats. Depuis 1982, « la politique soutenue de modération des salaires a permis (...) d'améliorer la compétitivité des firmes et des produits néerlandais ».²⁷¹ Une réduction parallèle du temps de travail et des impôts et charges sociales a permis le maintien du pouvoir d'achat.²⁷² Le deuxième changement a concerné la réforme du système de protection sociale, enclenchée en 1983, dont l'effet serait cependant resté plus limité : « les mesures initiales, incluant un gel des allocations sociales, un resserrement des conditions d'éligibilité, une réduction de la durée d'octroi et la diminution de diverses allocations assuranciellées liées au salaire (...) ont permis de faire des économies, mais ont également été partiellement annulées par les résultats de la négociation

²⁶⁹ Moyenne européenne de 1997 à 2000 : 2.7% (sources Eurostat 2000).

²⁷⁰ Visser & Hemerijck 1997.

²⁷¹ Visser & Hemerijck 1997: 16.

collective »²⁷³. Enfin, le dernier élément crucial a trait aux différentes réformes visant le marché du travail. En particulier, des mesures d'activation ciblées vers les jeunes chômeurs auraient produit un effet non-négligeable sur le taux d'emploi dans cette catégorie. « Une série de programmes spécifiques, destinés à la réintégration des travailleurs peu qualifiés ou peu rémunérés dans le marché du travail ont été introduit depuis 1994, et semblent connaître un certain succès ».²⁷⁴ Avec l'amélioration de la conjoncture, la question des incitations à l'entrée du marché du travail reste d'ailleurs entièrement posée. Dans ce domaine, l'une des réponses les plus significatives du gouvernement néerlandais a consisté à instaurer une obligation de recherche d'emploi pour les mères isolées bénéficiant d'allocations sociales.²⁷⁵

Ces trois « tournants », dont les contours sont ici à peine esquissés, expliqueraient donc pour partie les récents succès de l'économie néerlandaise. Néanmoins, ceux-ci ne doivent pas occulter l'existence d'une face sombre du miracle, qu'il importe de garder à l'esprit dans l'étude des débats sur la réforme des minima sociaux. A la forte diminution du taux de chômage a notamment correspondu une explosion du nombre d'emplois à temps partiel, caractérisés par des horaires irréguliers et parfois très réduits, par des perspectives de carrière presque inexistantes, et massivement occupés par des femmes.²⁷⁶ Le taux d'inactivité des hommes entre 55 et 64 ans, avant la retraite, est l'un des plus élevés d'Europe. Le taux de chômage reste important parmi les travailleurs non qualifiés et immigrés, jusqu'à trois fois la moyenne nationale. Le niveau de pauvreté n'a pas diminué et une nouvelle catégorie de *working poor* a fait son apparition sur le marché du travail.²⁷⁷ Par ailleurs, entre 2000 et 2003 la situation néerlandaise s'est fortement détériorée. Si le taux de chômage (4.2%) reste l'un des plus faibles d'Europe, la croissance du PIB est désormais proche de zéro, et en 2003 les Pays-Bas se préparaient à entrer en récession. Les crises politiques se sont succédées, et l'assassinat en 2002 du leader populiste Pim Fortuyn a plongé le pays dans la stupéfaction,

²⁷² Visser & Hemerijck 1997: 81-116.

²⁷³ Visser & Hemerijck 1997: 18.

²⁷⁴ Visser & Hemerijck 1997: 19.

²⁷⁵ « Les parents isolés qui bénéficient d'allocations sociales – la plupart du temps des femmes – qui ont des enfants âgés de moins de cinq ans, doivent aller travailler ou suivre une formation », 'Werkplicht jonge bijstandmoeder', *De Volkskrant*, 25 septembre 1999.

²⁷⁶ Visser & Hemerijck 1997: 11. D'après les données d'Eurostat, les Pays-Bas détiennent le record européen du temps partiel : 18% de salariés à temps partiel pour une moyenne européenne de 11% (d'après les résultats de la vague 1996 du Panel Communautaire des ménages). Source : Marlier et Ponthieux 2000. Voir aussi, sur les aspects positifs du développement du temps partiel, Yerochewski 1999.

²⁷⁷ 'Armoede in tien jaar niet gedaald', *De Volkskrant*, 31 octobre 2000. Pour plus de détails, voir : Sociaal en Cultureel Planbureau, Centraal Bureau voor de Statistiek (2000). Il est à noter que les Pays-Bas, qui ont longtemps figurés parmi les pays les plus généreux en matière de protection sociale, ont vu le niveau de dépenses baisser au fil des ans, au point de rejoindre la moyenne européenne en 2000 : 27,4% du PIB sont consacrés à la protection sociale, pour une moyenne européenne de 27,3% (Source : Abramovici 2003).

puis la morosité.²⁷⁸ Le nouveau gouvernement de centre-droit dirigé par le chrétien-démocrate Balkenende a pris la décision de renouer avec les mesures d'austérité, et s'est engagé à réduire drastiquement les dépenses de protection sociale.²⁷⁹

Il serait à peine exagéré d'affirmer que le placement des Pays-Bas au sein des « trois mondes de l'Etat providence » a provoqué une véritable bataille rangée entre spécialistes. Alors que Gøsta Esping-Andersen avait classé le cas néerlandais dans sa catégorie « conservateur-corporatiste », Robert E. Goodin et ses collègues ont développé un argumentaire sophistiqué pour justifier l'utilisation des Pays-Bas comme système exemplaire du modèle social-démocrate.²⁸⁰ Un peu plus tard, Francis Castles a vivement contesté ce dernier point de vue, indiquant que si les Pays-Bas avaient sans doute présenté des traits sociaux-démocrates jusqu'en 1980, ils s'étaient depuis dirigés vers un modèle ...libéral.²⁸¹ Tout comme on l'a vu dans le cas de l'Irlande, dont certains mettent en doute le classement dans le monde libéral, il nous paraît qu'un examen de la structure générale du système néerlandais de protection sociale ne permet pas de remettre en cause sa nature fondamentalement « bismarckienne ». Si, comme nous l'avons déjà indiqué, le raisonnement par idéal-type vise bien à l'accentuation des « propriétés pertinentes », les rares déviations par rapport au « modèle » qui peuvent être observées dans le cas des Pays-Bas n'invitent nullement à revenir sur le classement déjà opéré par Esping-Andersen.²⁸²

Assurances sociales. L'Etat social néerlandais est essentiellement fondé sur une logique contributive. Les grands programmes de protection sociale, tel que les pensions de retraite, l'assurance-chômage ou l'assurance maladie-invalidité, sont financés par les cotisations payées par les salariés et les employeurs. Seuls 10% des prestations relevant de ces domaines sont financés par l'impôt.²⁸³ Comme dans les autres pays continentaux, les partenaires sociaux sont des acteurs politiques de premier plan. Ils se rencontrent à intervalles réguliers au niveau national, principalement au sein de la *Fondation du Travail* et du *Conseil*

²⁷⁸ Si l'on en croit le magazine progressiste *Groene Amsterdammer*, Pim Fortuyn aurait défendu l'allocation universelle au début des années 1990 (cf. 'Basisinkomen. Het laatste wanhoopsoffensief van de verzorgingsstaat', *De Groene Amsterdammer*, 14 juillet 1993).

²⁷⁹ Cf. par exemple 'Pays-Bas, un « modèle » en crise', *Le Monde*, 29 octobre 2002.

²⁸⁰ Goodin & al. 1999. Cf. aussi Goodin et Smistman 2000, dans lequel les auteurs défendent vigoureusement, quoique de façon peu convaincante, le classement des Pays-Bas comme système social-démocrate. « Esping-Andersen still persists in classifying the Netherlands as a 'conservative Continental corporatist' welfare state, alongside Belgium, France, Germany, Italy, and Spain. There, we argue, Esping-Andersen – and many like him (...) – are simply wrong. » (p.41).

²⁸¹ Castles 2001.

²⁸² Pour une vue générale du système de protection sociale néerlandais, on consultera en particulier Cox 1994.

²⁸³ Eardley et al. 1996.

économique et social. La première de ces instances, strictement bipartite, établit des recommandations en matière de politique industrielle, alors que le *Conseil économique et social*, dans lequel siègent également des « experts » (universitaires et hauts-fonctionnaires), est le principal organe de conseil de gouvernement en matière de politique économique et sociale.²⁸⁴ Ces deux organismes confèrent un poids important aux représentants des travailleurs et du patronat dans la définition des politiques publiques.

Parmi les dispositifs assuranciers, c'est l'allocation d'incapacité de travail (WAO) qui distingue le plus nettement les Pays-Bas de ses voisins belge et français. Ce programme, qui assume de fait un rôle similaire à celui joué par les programmes de pré-pension en Belgique, permet aux salariés reconnus « inaptes au travail » après une longue période de maladie de se retirer du marché du travail en bénéficiant de prestations mensuelles relativement généreuses. Liées au salaire antérieur, elles sont accordées pour une durée *illimitée*. Si le retrait des « inaptes au travail » a certainement contribué à faire baisser les chiffres officiels du chômage, la croissance exponentielle du nombre de bénéficiaires du WAO au cours des années 1990 a entraîné un surcoût considérable que les Pays-Bas ne semblent plus en mesure de supporter.²⁸⁵ La réforme du dispositif constitue, dès lors, l'une des priorités officielles de la coalition de centre-droit constituée en 2003.

Prestations universelles. Les Pays-Bas ont, plus que d'autres pays d'Europe continentale, emprunté à la logique béveridgienne pour construire certains programmes de leur système de protection sociale. Le pays dispose ainsi d'un système de pension de base universelle, accessible à tous les résidents âgés de plus de 65 ans. Le niveau de cette prestation ne dépend pas des contributions antérieures, et ceux qui n'ont jamais travaillé y ont donc également droit. Seuls les compléments éventuels sont liés aux cotisations sociales payées au cours de la vie active. Ce système de pension inconditionnelle est « extrêmement populaire »,²⁸⁶ et sa mise en cause par le parti chrétien-démocrate – qui avait annoncé une réforme de grande ampleur – aurait été l'une des raisons de sa défaite historique aux élections de 1994.²⁸⁷ Les avocats néerlandais du RI n'ont pas d'ailleurs manqué d'utiliser fréquemment

²⁸⁴ Cf. Wolinetz 2001.

²⁸⁵ En 2001, le nombre de bénéficiaires du WAO dépassait les 900.000 (pour des détails sur le programme et sa place au cœur du débat sur le système de protection sociale, cf. Andeweg et Irwin 2002: 184-187).

²⁸⁶ D'après Goodin & al 1999: 64.

²⁸⁷ Selon Kees Vendrik, cette mise en cause de la pension de base a été « l'erreur cruciale » des Chrétiens-démocrates la CDA. (Entretien avec Kees Vendrik, La Haye, mai 2000).

l'exemple de la pension de base, invoquant le fait que, dans une certaine mesure, « un 'revenu de base' existait déjà »²⁸⁸, produisant une partie des effets attendus d'un véritable RI.

Les allocations familiales constituent aux Pays-Bas l'autre grand programme universel. Elles sont comme en Belgique octroyées dès le premier enfant, mais sont d'un niveau nettement moins élevé, et sont de surcroît limitées à 18 ans. Leur montant est modulé en fonction de l'âge de l'enfant, et non de son rang. Il est maximal pour les enfants de 12 à 17 ans.

Assistance sociale. Le revenu minimum néerlandais (*Algemene Bijstand Wet* – ABW) a été créé en 1963, dix ans avant le *Minimex* belge. Dès l'origine, un régime d'assistance spécifique (*Rijksgroepregeling Werkloze Werknemers* – RWW) était destiné aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage. Le dispositif était similaire à l'ABW, et fut intégré au programme général d'assistance en 1996. L'ABW est financé par l'impôt, et administré, comme en Belgique, selon le modèle de la « régulation négociée » : son montant est fixé au niveau national, mais son versement est assuré par les municipalités. Le partage des coûts est toutefois beaucoup moins défavorable aux municipalités, puisque seuls 10% du coût total sont supportés par les autorités locales. Une différence cruciale avec les autres pays réside dans le fait qu'aux Pays-Bas le niveau du revenu minimum est fixé en proportion du salaire minimum légal. Une personne seule a droit à 70% du salaire minimum, un parent isolé à 90% et un couple à 100%. L'existence de ce mécanisme explique que le niveau des allocations d'assistance soit l'un des plus élevés d'Europe.

Comme en Belgique et en France, la rhétorique de l'activation des allocataires a gagné du terrain aux Pays-Bas dans les années 1990, où elle a eu des effets institutionnels non-négligeables.²⁸⁹ Lorsque la première coalition « pourpre » (travailliste-libérale) est arrivée au pouvoir en 1994, son leitmotiv était sans ambiguïté : « werk, werk, werk ! » (« travail, travail, travail ! »). Les années suivantes ont marqué un tournant sans précédent dans la politique en matière d'assistance. Comme en Belgique, la législation néerlandaise sur le revenu minimum était initialement destinée à établir un droit d'accéder aux moyens d'existence. Le lien avec le marché de l'emploi était minimal : les bénéficiaires étaient seulement tenus de rester disponibles au travail. En 1996, la nouvelle « loi d'assistance générale » (nABW) a renforcé

²⁸⁸ Entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000. Pour le député européen (*GroenLinks*) Alexander de Roo, l'existence d'un système de pension de base a eu des vertus pédagogiques pour l'explication du principe du revenu de base (entretien avec Alexander de Roo, Amsterdam, mai 2000). Pour Loek Groot et Robert van der Veen, l'existence des allocations familiales et du système de pension de base ouvre, du seul point de vue « technique », une voie au revenu inconditionnel (cf. van der Veen et Groot 2000b: 199-200).

la conditionnalité de l'assistance. L'un de ses éléments les plus controversés est l'introduction d'une obligation de travailler pour les mères seules ayant des enfants en âge de scolarité, soit âgés de plus de cinq ans.²⁹⁰ Cette disposition – qui selon certains constitue un « énorme tournant idéologique »²⁹¹ – a été suivie par l'adoption d'autres mesures similaires. En 1998, un certain nombre de programmes de formation et de stages en entreprise ont été intégrés dans une loi « sur la recherche d'emploi » (*Wet Inschakeling Werkzoekenden* – WIW). Cette loi met en place trois dispositifs distincts, tous destinés à inciter les allocataires à entrer sur le marché du travail : par des emplois subsidiés au sein d'une entreprise, au sein d'organisations publiques locales, ou par « l'activation sociale », i.e. le travail d'intérêt social.²⁹² Pour les plus jeunes, l'activation sociale est obligatoire si aucun emploi subsidié n'est disponible. Si des allocataires persistent à refuser l'activation ou ne parviennent pas à conserver leur emploi, l'allocation d'assistance peut leur être retirée après avertissements. En octobre 2001, le ministre des Affaires sociales affirmait dans une circulaire que les exemptions à l'obligation de travailler devaient être accordées avec la plus grande prudence : « l'obligation de travailler est la règle ».²⁹³

(2) De très intenses discussions sur le « revenu de base » (*basisinkomen*)

C'est sans nul doute aux Pays-Bas que la discussion sur l'éventuelle introduction d'un revenu minimum inconditionnel a été la plus riche au cours de ces vingt dernières années. Dans aucun autre pays développé, elle n'a impliqué autant d'acteurs différents, n'a autant concerné le milieu politique, n'a été autant portée sur la place publique. En résumer brièvement l'histoire n'est donc pas une tâche aisée.

Le revenu inconditionnel comme réponse à la montée du chômage. Il n'est pas inutile de préciser d'emblée qu'aux Pays-Bas, l'ampleur de la discussion sur le revenu inconditionnel (ou « revenu de base », en néerlandais *basisinkomen*) a fortement varié en fonction des évolutions du taux de chômage. Entamée dans la seconde moitié des années 70, quand se manifestent les premiers signes de crise économique, elle atteint un sommet d'intensité au milieu des années 80, alors que 10 à 15% de la population active est sans

²⁸⁹ Kempermans and Vissers 1999.

²⁹⁰ Le taux d'emploi des mères seules est en fait similaire à celui des autres mères (environ 40%).

²⁹¹ Knijn et van Well 2001.

²⁹² Spies et van Berkel 2000.

²⁹³ Vermeend 2001.

emploi. Entre 1985 et 1993 – période de baisse du chômage – la proposition fait l’objet de diverses études de type scientifique, pour revenir dans l’espace public à la faveur d’un rapport établi par un organe gouvernemental fin 1992. La discussion, à nouveau plus intense entre 1992 et 1995, s’effectue alors en écho à une brève remontée du taux de chômage. Dès la seconde moitié des années 90 – où il est de plus en plus question du « miracle néerlandais » – le RI n’apparaît plus que très ponctuellement hors de la sphère académique ; sur le plan politique, il devient avant tout un enjeu de débat interne au sein de certains partis. Fin 2000, alors que le taux de chômage est descendu au-dessous des 3%, l’idée semble avoir été définitivement reléguée loin des agendas institutionnels.

La manière la plus plausible d’expliquer cette évolution parallèle aux variations du taux de chômage semble être la suivante. Bien qu’étant à l’origine présentée comme une alternative radicale et utopique à la « société du travail », le RI a été le plus souvent défendu comme une mesure pragmatique visant à réformer l’Etat social en le simplifiant, tout en garantissant la sécurité économique des plus vulnérables. En particulier durant les années 80, alors que se répandait une attitude relativement fataliste face au chômage de masse, l’idée d’un « revenu de base » est apparue comme une façon élégante de renoncer aux recettes classiques, voire au plein-emploi, sans pour autant négliger la question du maintien d’un filet de protection sociale.

S’il est clair que la relation taux de chômage – discussion sur le RI n’est pas de pure coïncidence, il ne faudrait néanmoins pas sous-estimer l’importance d’autres facteurs dans la stimulation de la discussion. On verra plus loin que, même durant les années 1985-92 et 1996-2000, la proposition n’a jamais été entièrement absente des débats sur la réforme de l’Etat social. L’existence de groupes et d’associations favorables à l’idée, ou d’individus engagés à la promouvoir, a contribué à assurer une continuité de la réflexion. La dégradation périodique du climat socio-économique a donc plutôt été, à chaque fois, l’occasion d’un approfondissement et d’un élargissement d’une discussion par ailleurs vivace depuis 1975.

De l’utopie aux rapports officiels. Les premiers articles importants sur le RI sont publiés en 1975-76, alors que la situation économique est stable et le taux de chômage peu élevé. A cette époque, J.P. Kuiper, professeur de médecine sociale à l’Université d’Amsterdam, s’interroge sur la relation « homme-travail », dans une perspective éthique. A ses yeux, un découplage travail/revenu est rendu nécessaire par le caractère déshumanisant de l’emploi salarié : seul un « revenu garanti » (*gegarandeerd inkomen*) permettra à l’homme de

se développer dans l'indépendance et l'autonomie.²⁹⁴ Kuiper plaidait explicitement pour un « revenu garanti » dont le montant permette de vivre décemment : « cela ne signifie pas seulement un niveau suffisant pour couvrir les besoins élémentaires et permettre l'usage des infrastructures collectives, mais aussi d'un niveau qui offre aux gens une possibilité raisonnable de faire valoir leurs préférences personnelles dans l'usage des biens matériels ».²⁹⁵ A l'évidence, au travers de ses divers articles et conférences, Kuiper a donc construit le premier véritable plaidoyer pour un RI aux Pays-Bas.

En 1977, le petit *Politieke Partij Radikalen* (PPR – Parti des Radicaux), membre de la coalition gouvernementale, est la première formation qui intègre le RI à son programme électoral, lançant par là même la discussion dans l'arène politique au sens strict. Tout au long des années 80, la mesure reste à l'ordre du jour et se retrouve dans divers documents publiés par le parti, où elle est peu à peu précisée.²⁹⁶ La période 1977-1985 est à la fois marquée par la rapide croissance du taux de chômage et par une multiplication des prises de position sur la question du revenu minimum inconditionnel. Avec en arrière-fond la justification éthique de Kuiper, la plupart des arguments avancés sont de nature pragmatique, le RI étant considéré comme l'une des réponses possibles aux problèmes posés par la montée du chômage. C'est notamment le sens du discours de la centrale syndicale *Voedingsbond FNV* (Syndicat des travailleurs de l'alimentation, affilié à la puissante *Federatie Nederlandse Vakbeweging* – FNV – Fédération Néerlandaise des Syndicats) qui, en 1981, s'exprime explicitement en faveur d'une allocation universelle.²⁹⁷ C'est, à cette époque, la principale organisation structurée qui s'engage dans la défense de cette idée, engagement qui persistera tout au long des années 80. En 1982-83, un intense débat anime le *Partij van de Arbeid* (PvdA – Parti travailliste) sur le même sujet, et différentes versions de la proposition sont envisagées. L'existence d'une forte minorité acquise à l'idée ne suffit cependant pas à imposer sa prise en compte dans un programme officiel. D'autres formations, qui voient se développer un débat interne sur la question, connaissent une situation similaire : c'est le cas de *Democratie 66*

²⁹⁴ Le « revenu garanti » de Kuiper constituait donc une forme de « revenu de participation ».

²⁹⁵ Kuiper 1976: 508. En 1976, il fixait ce niveau à « environ 5.450 florins par an ».

²⁹⁶ Cf. le programme de 1981 (*Politieke Partij Radikalen* 1981). Tout en appelant à un meilleur partage du travail, et soulignant le risque d'un revenu de base « de droite » justifiant l'exclusion perpétuelle des chômeurs, le PPR rappelle clairement que « dans notre société les individus ont, par leur seule existence (ils ne l'ont pas demandée), le droit à un revenu qui permette de couvrir les besoins fondamentaux » (p.22). Voir également Van Oijk 1985 : « il est de plus en plus clair que le système économique actuel n'est plus en mesure d'offrir à tous ceux qui le désirent la possibilité de prêter un travail rémunéré en vue de couvrir leurs besoins fondamentaux » (p.4).

²⁹⁷ *Voedingsbond FNV* (1981).

(D66) et du *Pacifistische Socialistische Partij* (PSP – Parti socialiste pacifiste) à partir de 1983.

Par ailleurs, certaines organisations de chômeurs et d'allocataires sociaux considèrent le RI comme une revendication crédible, susceptible d'unifier un mouvement très disparate. La mesure est sérieusement examinée au sein du *Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden* (LBU – Conseil National des Allocataires sociaux), sans qu'une position unanime ne soit néanmoins arrêtée.²⁹⁸ Un groupe plus radical – mais plus minoritaire – baptisé *Nederlandse Bond Tegen het Arbeidsethos* (NBTA – Syndicat Néerlandais Contre l'Ethique du travail) se prononce sans ambiguïté en faveur de l'inconditionnalité stricte des minima sociaux.²⁹⁹ Enfin, le mouvement féministe s'intéresse également à la question, mais c'est la crainte d'une dérive vers le « salaire maternel » – qui risquerait de reléguer les femmes au foyer – qui domine les débats.³⁰⁰

Le point culminant de la discussion durant cette période est atteint en 1985, lors de la publication par le prestigieux et influent *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (WRR – Conseil Scientifique pour la Politique gouvernementale) d'un long rapport au titre éloquent : *Garanties pour la Sécurité. Perspectives pour un nouveau système de sécurité sociale*.³⁰¹ Ce document s'inscrit dans le vaste mouvement de réflexion sur les dangers d'une croissance exponentielle du chômage et de son impact négatif sur le système de protection sociale. De façon symptomatique, le rapport insiste sur la nécessité d'une garantie de sécurité économique qui soit moins dépendante des variations de conjoncture. « La garantie du niveau des minima sociaux », indique le WRR, « doit être la fonction la plus importante de la Sécurité sociale ».³⁰² Suggérant une réforme profonde de l'Etat social néerlandais, le WRR demande notamment la création d'un « revenu de base partiel » (*gedeeltelijk basisinkomen – gbi*), dont

²⁹⁸ En 1986, le LBU publiera néanmoins une brochure détaillée proposant l'introduction d'un revenu de base de 1,500 NLG par mois (soit environ 680 € actuels). Cf. *Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden* 1986. Dans ce document, il apparaît clairement que le revenu de base est considéré comme une mesure permettant d'unifier un mouvement disparate : « les différents groupes et groupuscules au sein du mouvement des allocataires sociaux ont souvent des visions totalement différentes et travaillent généralement indépendamment les uns des autres (...). C'est pourquoi une perspective générale et unificatrice importe grandement. L'idée d'un revenu de base universel, dont le montant permette de vivre, constitue une facette essentielle de cette perspective unificatrice » (pp.10-11).

²⁹⁹ Le militantisme du NBTA s'exprime principalement sous forme d'actions symboliques et de brochures au caractère humoristique et anarchoisant. La revue officielle du groupe ('Luie Donder', ou 'Tonnerre paresseux'), contient de nombreux articles tant sur le droit au libre choix d'une activité que sur le droit à la paresse. Cf. notamment 'Arbeidsplicht... bah !', *Luie Donder*, 5, 1984, p.11 ou 'Sollicitatieplicht en arbeidsdwang', *Luie Donder*, 7, 1985, pp.7-10.

³⁰⁰ En sens contraire, voir Maanders 1984.

³⁰¹ *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (1985). Dans certains rapports antérieurs, le WRR avait déjà examiné la proposition de revenu de base. Pour un court compte-rendu critique du rapport de 1985, cf. par exemple 'De triomfantelijke terugkeer van het basisinkomen', *De Groene Amsterdammer*, 19 juin 1985.

³⁰² *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (1985): 7.

le montant serait fixé à 450 florins par mois (environ 200 €). Inconditionnel, « le *gbi* est attribué sans obligation de disponibilité sur le marché du travail ».³⁰³ L'introduction de cette allocation inférieure au minimum vital, accompagnée de mesures destinée à libéraliser le marché du travail (suppression du salaire minimum, réduction des charges patronales) et complétée par un schéma conditionnel classique, doit contribuer à combler la trappe du chômage en facilitant le retour à l'emploi des allocataires.

Fait inédit pour un document émanant de cette institution respectée, les réactions au rapport du *WRR* sont presque unanimement négatives.³⁰⁴ Pour les partisans traditionnels du RI, *PPR* et *Voedingsbond FNV* en tête, la version *WRR* est inacceptable en raison de son montant dérisoire. Le parti travailliste (*PvdA*) et le mouvement syndical évaluent également le rapport de façon très critique, fustigeant son aspect ultra-libéral ; du côté des partis gouvernementaux, le document est jugé trop radical, et rapidement renvoyé aux oubliettes. Cet échec du *WRR* provoque la mise à l'écart de la proposition qui, à quelques notables exceptions près, quitte la scène politique pour quelques années. Entre 1985 et 1992, elle fait avant tout l'objet d'investigation scientifiques, en économie ou en sociologie³⁰⁵. Les organisations les plus favorables à l'idée poursuivent néanmoins leur travail militant. Plusieurs d'entre elles forment, en 1987, le *Werkplaats Basisinkomen* (Atelier Revenu de base), association destinée à la fois à l'échange d'informations et à l'élaboration d'une stratégie unitaire³⁰⁶. Lors des élections de 1989, le *PPR* s'unit à d'autres petites formations de gauche – dont le *Pacifistische Socialistische Partij* – pour présenter une liste unique sous le nom de *GroenLinks* (*GL* – Gauche verte).³⁰⁷ Le programme de ce nouveau mouvement inclut un plaidoyer pour le RI, inspiré des documents antérieurs du *Politieke Partij Radicaal*. « Chaque être humain », affirme le programme du parti, « qu'il effectue un travail rémunéré ou non, a droit à un revenu décent (...). *GroenLinks* souhaite que soit organisée un large débat

³⁰³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1985): 8-9.

³⁰⁴ En sens contraire, voir notamment l'éditorial nuancé du *NRC Handelsblad* : 'Revolutie in de sociale zekerheid', 18 juin 1985. Pour ce journal, le *WRR* a « indiscutablement posé sur la table un travail respectable (...). [Le *WRR*] a fait une tentative courageuse de rupture avec les idées préconçues ».

³⁰⁵ Jan Tinbergen (1903-1994), Professeur à Rotterdam et prix Nobel d'économie (1969) est l'un des plus célèbres défenseurs de la proposition dans le champ scientifique. Cf. par exemple Tinbergen 1985.

³⁰⁶ Rebaptisée *Vereniging Basisinkomen* (Association Revenu de base) en 1991, cet association comptait environ 250 membres à la fin 2000. La plupart des membres de la *Vereniging Basisinkomen* sont issus de formations politiques, la majorité d'entre eux du *PvdA*. Depuis le milieu des années 90, l'association semble très peu active. (Entretien avec Saar Boerlage et Emiel Schäfer, Amsterdam, mai 2000). Site Internet : <http://www.basisinkomen.nl/>

³⁰⁷ Bien qu'ayant présenté une liste aux élections de 1989, *GroenLinks* n'est en réalité officiellement fondé qu'un an plus tard, le 24 novembre 1990. La nouvelle formation regroupe *PPR*, *PSP*, *EVP* et *CPN*. Voir Lucardie & al. (1999).

public, bien préparé, sur l'allocation universelle ».³⁰⁸ Le bureau scientifique du parti publie ultérieurement un document plus spécifiquement focalisé sur la proposition³⁰⁹ et, au cours des années qui suivent, stimule la discussion au sein du parti.³¹⁰ Entre 1994 et 1996, *GroenLinks* élabore une proposition de crédit d'impôt remboursable (baptisée *Voetinkomen* ou « revenu-plancher »), réputée plus facile à intégrer au système de taxation existant.³¹¹

Le revenu inconditionnel à l'agenda politique ? En mai 1990, le Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi publie une étude très fouillée, commandée à deux politologues de l'Université catholique du Brabant (Tilburg), Joop Roebroek et Erik Hogenboom³¹². Les auteurs font le bilan des connaissances sur le RI et insistent sur la tournure moins polémique prise par la discussion aux Pays-Bas depuis 1985. Ils concluent que les chances politiques de la proposition, bien que modestes, y sont plus grandes qu'ailleurs : « s'il y a un pays en Europe », affirment-ils, « où le revenu de base, à court ou moyen terme, risque d'apparaître à l'agenda politique, il s'agit bien des Pays-Bas ».³¹³

La période 1992-1996 leur donne partiellement raison. En premier lieu, le *Centraal Planbureau* (CPB – Bureau Central du Plan), importante institution para-gouvernementale chargée de la prévision économique, publie fin 1992 un rapport remarqué, incluant trois scénarios quant à l'avenir de l'économie néerlandaise pour la période 1990-2015³¹⁴. Dans l'un de ces scénarios, baptisé « Croissance équilibrée », apparaît l'éventualité de l'introduction d'un RI sous la forme d'un impôt négatif. Comme dans la version *WRR*, cette mesure est couplée à la suppression du salaire minimum et vise à réduire les taux marginaux d'imposition élevés qui pénalisent les chômeurs entrant sur le marché du travail. A plus long terme, l'objectif est de parvenir à « un impôt négatif dont le montant équivaut à l'actuel revenu minimum pour un isolé ».³¹⁵ Alors que le taux de chômage entame une inquiétante

³⁰⁸ GroenLinks 1989.

³⁰⁹ GroenLinks 1990.

³¹⁰ Au congrès *GroenLinks* de novembre 1995, 74% des participants se déclaraient d'accord avec la proposition suivante : « un revenu de base doit être introduit dans les dix années qui viennent ». Lucardie 1999: 168.

³¹¹ Depuis la fin des années 1990, la revendication « allocation universelle » a progressivement perdu en importance au sein de *GroenLinks*, pour disparaître des programmes électoraux. Un parti écologiste plus marginal, *De Groenen*, défend toujours la proposition. En 2002, ce parti se déclarait favorable à une allocation universelle de 500 € par mois pour tous les Néerlandais âgés de plus de 18 ans (cf. De Groenen 2002).

³¹² Dans les années 80, Erik Hogenboom militait au sein de groupements de chômeurs. Il était notamment membre du *Werkgroep Basisinkomen* au sein du *Landelijk Beraad Uitkeringsgerechtigden*.

³¹³ Roebroek & Hogenboom 1990: 195. Pour un compte-rendu, voir 'Gaan Lubbers en Kok het basisinkomen invoeren?', *Het Parool*, 10 octobre 1990.

³¹⁴ Centraal Planbureau 1992.

³¹⁵ Centraal Planbureau (1993): 55-56.

remontée, le rapport semble donner une nouvelle crédibilité à la proposition dans le milieu des économistes proches du cabinet gouvernemental.

Un second élément, en partie lié au premier, vient justifier *a posteriori* l'optimisme modéré de Roebroek & Hogenboom. Fin août 1994, une coalition sociale-libérale inédite arrive au pouvoir à La Haye, mettant fin à plus de cinquante ans de domination chrétienne-démocrate. S'ouvre alors une courte période, politiquement intense, de débat sur le RI. En décembre 1994, Hans Wijers (libéral de gauche, *D66*), alors Ministre des Affaires économiques, affirme dans une interview que les Pays-Bas se dirigent « inévitablement vers quelque chose qui ressemble à l'allocation universelle »³¹⁶. Dans une autre interview, le Ministre des Finances Gerrit Zalm (libéral, *VVD*³¹⁷) tient des propos similaires. Au même moment, certains journaux rapportent que l'allocation universelle avait constitué « l'une des alternatives sérieuses au système de sécurité sociale » examinées durant la formation de la coalition Kok, au cours de l'été 1994,³¹⁸ et que des représentants des trois partis « avaient abouti à un accord sur le principe, mais pas encore sur le montant ».³¹⁹

Dans l'interview du 17 décembre 1994, le Ministre des Affaires économiques Wijers se montrait relativement prudent, indiquant que « pour autant que la coalition soutienne ce plan, nous ne pouvons nous diriger que *très lentement* vers un tel système ».³²⁰ Le Ministre des Finances Zalm, qui avait déclaré le même jour être favorable à l'idée, soulignait lui aussi que « l'impôt négatif (...) est une possibilité que nous aurons à examiner lorsqu'il nous faudra parler de la réforme de la sécurité sociale, à *plus long terme* ».³²¹ Pourtant, sous l'effet conjugué de ces déclarations et des titres percutants de la presse (« Wijers veut introduire une allocation universelle », proclamait la première page du prestigieux *NRC Handelsblad*³²²), les réactions sont immédiates et souvent virulentes. Partisans et opposants issus de tous les partis s'affrontent à coup de tribunes de presse et d'interviews enflammées, faisant resurgir des divisions internes sur la question. Alors que le Ministre Zalm s'efforce de défendre sa position, il est attaqué par un parlementaire de son propre parti qui juge l'idée de RI profondément « injuste ».³²³ A la Chambre, les représentants des diverses fractions font de même, renvoyant l'idée « à la poubelle ».³²⁴ Au sein du parti chrétien-démocrate *CDA*, depuis

³¹⁶ 'We moeten het ontstaan van een onderklasse voorkomen', *NRC Handelsblad*, 17 décembre 1994.

³¹⁷ *VVD : Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* – Parti populaire pour la liberté et la démocratie.

³¹⁸ 'Basisinkomen was serieus alternatief tijdens formatie', *NRC Handelsblad*, 19 décembre 1994.

³¹⁹ 'Basisinkomen was serieus alternatief tijdens formatie', *NRC Handelsblad*, 19 décembre 1994.

³²⁰ 'We moeten het ontstaan van een onderklasse voorkomen', *NRC Handelsblad*, 17 décembre 1994.

³²¹ 'Zalm : « Zo gaat werken weer lonen »', *NRC Handelsblad*, 20 décembre 1994.

³²² 'Wijers wil invoering van basisinkomen', *NRC Handelsblad*, 17 décembre 1994.

³²³ 'De Korte : « Het is niet rechtvaardig »', *NRC Handelsblad*, 20 décembre 1994.

³²⁴ 'Kamer wijst plan basisinkomen af', *De Telegraaf*, 19 décembre 1994.

peu dans l'opposition, le parlementaire Gerrit de Jong, qui affirme que « l'allocation universelle signifie la fin de la solidarité »³²⁵, s'oppose à une figure historique du parti qui fait publiquement l'inventaire des avantages de la proposition.³²⁶ Au parti travailliste *PvdA*, Ad Melkert, Ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, rejette l'idée en affirmant qu'elle est soit injuste – parce qu'en dessous du minimum vital –, soit impossible à financer – parce qu'elle coûte alors « des milliards ».³²⁷ Wim Kok, Premier ministre et leader incontesté du même parti, déclare au contraire ne pas exclure l'introduction d'un RI à plus long terme, s'étonnant « de réactions si rapidement négatives ».³²⁸

« Je ne suis pas opposé », affirmait alors Wim Kok, « à examiner attentivement ce que nous pouvons faire, à plus long terme, avec cette idée »³²⁹; et il précisait : « je voudrais conseiller à tous ceux qui prétendent faire la leçon à Wijers et Zalm de réfléchir à ce sujet de façon plus nuancée »³³⁰. Comme le remarquait un commentateur, une discussion qui « se déroulait en marge de la politique » fut donc tout à coup « propulsée au niveau ministériel »³³¹. Et pourtant, elle allait rapidement quitter l'agenda politique sur lequel elle venait à peine d'apparaître. Source de division interne au sein des formations politiques, elle risquait en effet de devenir également source de fracture au sein d'un gouvernement récemment constitué. Wijers et Zalm recevant peu de soutien de leur propre camp politique, la proposition fut à nouveau mise à l'écart.

Comme on l'a précédemment souligné, la publication du rapport *WRR* (1985) avait aussi été à l'origine d'une intense discussion. Mais l'idée n'avait alors jamais réellement figuré à l'agenda politique en tant qu'alternative sérieuse. A cette époque, en effet, les réactions avaient été quasi unanimement négatives, et le gouvernement avait promptement enterré le rapport. Le secrétaire d'Etat aux Affaires sociales avait été jusqu'à dénoncer « un plan funeste et socialement inacceptable », verdict résumant à la fois l'ensemble des déclarations ayant suivi la présentation du document et la position officielle de la coalition au pouvoir.³³² Ce que le *NRC Handelsblad* appelait alors une « révolution dans la sécurité sociale »³³³ était considéré comme inacceptable : « la rupture était trop radicale ».³³⁴ Le point

³²⁵ de Jong 1994.

³²⁶ Faber 1994.

³²⁷ 'Kamer voelt niets voor invoering basisinkomen. Zalm en Wijers krijgen ook geen steun in kabinet', *De Volkskrant*, 19 décembre 1994.

³²⁸ 'Premier Kok sluit basisinkomen op lange termijn niet uit', *De Volkskrant*, 20 décembre 1994.

³²⁹ *Idem*.

³³⁰ 'Premier Kok : basisinkomen bespreekbaar', *NRC Handelsblad*, 20 décembre 1994.

³³¹ Van Gelder 1994.

³³² 'Kabinet acht voorstellen sociale zekerheid voorlopig onuitvoerbaar. Plan WRR voor basisinkomen « funest and onacceptabel »', *De Volkskrant*, 19 juin 1985.

³³³ 'Revolutie in de sociale zekerheid', *NRC Handelsblad*, 18 juin 1985.

de vue remis par le cabinet du Premier ministre à l'institution, en octobre 1985, était très clair à cet égard : « le Conseil [*WRR*] s'est lui-même affaibli en proposant, sur bases de ses analyses, un projet global en vue de mettre en place un système totalement nouveau »³³⁵.

De plus, alors qu'au cours de l'épisode Wijers-Zalm certains partisans du RI surent se montrer opportunistes en exposant les avantages de leur proposition, les avocats de la mesure n'avaient pu tirer profit de la soudaine agitation publique autour du rapport *WRR*, se divisant sur l'attitude à adopter. En effet, pour une partie d'entre eux, l'allocation *partielle* ne réglait rien : elle ne permettait pas de vivre, et imposait donc le recours à un schéma conditionnel complémentaire dont les effets pervers subsistaient ;³³⁶ pour d'autres, au contraire, une telle réforme était envisagée comme une étape nécessaire vers un RI *complet*, le plan *WRR* étant une contribution plus qu'intéressante dans cette perspective de long terme.³³⁷ Cela étant, c'est peut-être avant tout le caractère radical du plan *WRR* – impliquant une refonte complète du système de sécurité sociale – qui explique que celui-ci n'ait à aucun moment représenté une piste de réflexion méritant de figurer à l'agenda.

La réforme fiscale de 2001 : une étape vers le revenu inconditionnel ? Aux Pays-Bas, une réforme majeure de la fiscalité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, après quatre années de préparation et de débats parlementaires. Considérée par certains comme étant le *magnum opus* du deuxième gouvernement Kok,³³⁸ cette « révolution »³³⁹ fiscale contient un ensemble très substantiel de mesures visant à répartir les fruits des succès de l'économie néerlandaise. Elle prévoit une plus grande individualisation des avantages fiscaux, notamment au travers de la création d'un crédit d'impôt individuel et partiellement remboursable qui, selon certains observateurs, ouvre la voie à un véritable impôt négatif.

³³⁴ 'De zoete wraak van Douben', *De Volkskrant*, 16 juin 1990.

³³⁵ Kabinet van de Minister-President, Ministerie van Algemene Zaken (1985): 28.

³³⁶ C'est notamment la position du *Voedingsbond FNV* et du *PPR*. Pour le *Voedingsbond FNV*, le *WRR* « prend ouvertement parti en faveur des forces politiques de droite » ('Vakbeweging en werkgevers laten weinig heel van voorstel WRR. Voedingsbond FNV spreekt van « gemiste kans »', *De Volkskrant*, 19 juin 1985.) Le *PPR* accuse le *WRR* de vouloir « créer une société à deux vitesses » ('Waarborgen van WRR bevorderen tweedeling maatschappij', *Radikalenkrant PPR*, septembre 1985).

³³⁷ C'était l'avis de Paul de Beer qui « était déjà favorable à une approche graduelle dans les années 80 ». D'après lui, le rapport *WRR* a effectivement eu pour effet – notamment – de diviser les partisans du RI (entretien avec Paul de Beer, Diemen, mai 2000). A cette époque, Bart Nootboom, directeur du Centre d'études de l'Association néerlandaise des Petites et moyennes entreprises et défenseur du RI, affirmait : « il faut donner sa chance à la proposition du *WRR*, qui ne doit pas être rejetée prématurément » (Nootboom 1985).

³³⁸ Voir 'Belastingherziening is nog lang niet uitgewoed', *NRC Handelsblad*, 28 janvier 2000. « La réforme fiscale devrait être le principal fait d'armes du gouvernement Kok II », indique également *De Volkskrant* ('Kamer meerderheid voor belastingplan', *De Volkskrant*, 15 septembre 1999).

³³⁹ 'Nieuw fiscaal stelsel revolutionair', *NRC Handelsblad*, 14 septembre 1999.

Lorsqu'en septembre 1999, le Ministre des Finances Gerrit Zalm (libéral, *VVD*) et son Secrétaire d'Etat Willem Vermeend (travailleiste, *PvdA*) présentent leur projet de réforme fiscale à la presse, les premières réactions sont unanimes sur un point : les deux éminences ont fourni un travail « impressionnant », le projet est « révolutionnaire », la réforme représente une « opération radicale ».³⁴⁰ C'est bien ce sentiment qui prévaut à la lecture attentive des textes officiels et des études consacrées au projet entre la mi-1999 et la fin 2000 ; il y apparaît effectivement que les Pays-Bas s'engagent dans une réforme de grande ampleur, impliquant une réorganisation complète du système existant. Les taux de l'impôt sur le revenu sont sensiblement diminués, et de nouveaux modes de taxation sont introduits pour prélever les autres sources de revenu.³⁴¹ Les autres changements majeurs concernent la suppression de différentes exemptions et déductions, l'augmentation de la fiscalité indirecte (la TVA – *taxe sur la valeur ajoutée* – passe de 17.5% à 19%) et de la fiscalité sur le patrimoine, et l'augmentation des impôts écologiques (taxes sur la consommation d'énergie et l'utilisation des ressources naturelles). De notre point de vue, c'est toutefois la création d'un « crédit d'impôt général » partiellement remboursable qui constitue l'innovation la plus intéressante.

Avant la réforme fiscale, chaque contribuable néerlandais bénéficiait d'une réduction forfaitaire de la tranche supérieure de son revenu imposable³⁴² : les 3.803 € au sommet du revenu n'étaient pas imposés et constituaient par conséquent un « montant exempté » (*belastingvrije som*). L'existence de ce montant impliquait en premier lieu que les hauts revenus bénéficiaient d'un avantage fiscal plus important que les bas revenus, puisque comme dans tout système d'imposition progressive les tranches supérieures de revenus étaient plus lourdement taxées. Par ailleurs, le système d'exemption prévoyait également la possibilité d'un transfert du « montant exempté » entre partenaires d'un même ménage. Ainsi, le partenaire ou – le plus souvent – *la* partenaire qui ne travaillait pas dans le circuit formel et ne payait pas d'impôts pouvait transférer son droit à l'exemption vers le partenaire travailleur. Ce dernier avait donc la possibilité de déduire 7.606 € (soit deux fois 3.803 €) et de bénéficier d'un cadeau fiscal dont le montant atteignait dans de nombreux cas 4.564 € (i.e. 60% de 7.606, puisque le taux maximal était de 60%). Or, si la partenaire décidait d'accepter un emploi à temps partiel ou moins bien rémunéré que celui de son partenaire, elle bénéficiait d'un avantage fiscal moins élevé, faisant perdre au ménage une partie du bénéfice résultant

³⁴⁰ Respectivement : 'Nieuw fiscaal stelsel revolutionair', *NRC Handelsblad*, 14 septembre 1999 ; 'Fiscus 21', *NRC Handelsblad*, 14 septembre 1999 ; 'Belastingplan', *De Volkskrant*, 15 septembre 1999.

³⁴¹ source: Ministerie van Financiën 2000 ; 'De belastingrevolutie (3) : aftrek', *De Volkskrant*, 4 novembre 2000.

³⁴² La conversion en euros est destinée à faciliter la lecture. Au moment de la réforme fiscale, il était encore question de florins néerlandais (*Nederlandse Gulden*).

auparavant du transfert du « montant exempté ». Ce qui revenait, selon certains analystes, à pénaliser la déconcentration de l'emploi au sein des ménages et donc à réduire l'offre de travail des femmes.³⁴³

D'où l'idée, à la fois pour des raisons d'équité fiscale (meilleure répartition du cadeau) et dans le but de lutter contre la trappe à inactivité (encourager les femmes à entrer sur le marché du travail formel), de remplacer *l'exemption* – qui porte sur le revenu imposable – par un *crédit*, qui porte sur l'impôt à payer. Depuis le 1^{er} janvier 2001, tous les contribuables néerlandais ont ainsi droit à un « crédit d'impôt général » (*Algemene heffingskorting*) d'un montant maximal de 1.507 €. ³⁴⁴ Ce crédit forfaitaire et individuel remplace le mécanisme de « montant exempté », qui disparaît. Le montant du crédit est déduit de la somme totale due au fisc. Abstraction faite des crédits complémentaires accordés dans certaines situations³⁴⁵, le contribuable bénéficiera donc d'un cadeau fiscal plafonné à 1.507 € (pour les isolés), quel que soit son revenu.

Ce cadeau est évidemment inférieur au cadeau octroyé aux plus hauts revenus dans le système d'exemption antérieur. Ceux-ci bénéficient néanmoins, depuis le 1^{er} janvier 2001, d'une baisse importante des taux d'imposition sur les tranches supérieures de leur revenu, qui compense largement la perte d'une partie du cadeau. Pour les bas revenus, le gain est faible mais le changement n'est pas pour autant négligeable : le crédit d'impôt pourra, à l'avenir, être augmenté en ne bénéficiant plus de manière disproportionnée au plus hauts revenus, ce qui renforce indubitablement l'équité fiscale.

Le *mécanisme de transfert* entre conjoints est maintenu, mais ne présente plus les mêmes avantages qu'auparavant. En effet, le crédit d'impôt forfaitaire est accordé sur l'impôt à payer et non sur le revenu imposable. Alors qu'un contribuable pouvait déduire *deux fois* la somme de 3.803 € dans le haut de son revenu, bénéficiant d'un gain maximal de 4.564 € (pour un taux d'imposition de 60%), il ne recevra plus qu'un cadeau équivalent au double du nouveau crédit, soit 3.014 €. Le transfert du crédit de son épouse (le plus souvent) sera donc bien moins « rentable ». Mais l'avantage décisif en termes de « détrappage » tient surtout au

³⁴³ Cet argument a été repris par le gouvernement lors de la présentation de la réforme. « D'après le cabinet [gouvernemental], le double montant exempté est un frein pour les femmes qui souhaitent travailler » (« Heffingskorting » wordt maandelijks uitbetaald', *De Telegraaf*, 21 septembre 1999).

³⁴⁴ 1.507 € (soit 3.321 florins) était le montant initial prévu par la loi de 2001. En 2003, la prime maximale atteignait déjà 1.766 €.

³⁴⁵ Dans la majorité des cas, le crédit d'impôt général (*Algemene Heffingskorting*) sera « augmenté de l'un ou plusieurs des crédits suivants » : crédit pour travailleurs (*Arbeidskorting voor werkenden*), crédit pour parents isolés (*Alleenstaande-ouderkorting*), crédit complémentaire pour les parents isolés travailleurs (*Aanvullende alleenstaande-ouderkorting*), crédit pour personnes âgées (*Ouderenkorting*), crédit complémentaire pour personnes âgées isolées (*Aanvullende ouderenkorting*). Les retraités bénéficient également d'un crédit d'impôt 'général', mais d'un montant inférieur. Source : Ministerie van Financiën 2001.

fait que, dorénavant, la partenaire pourra conserver son droit à l'intégralité du cadeau fiscal (soit le montant forfaitaire de son crédit) si elle accepte un emploi, y compris à temps partiel ou faiblement rémunéré. De ce point de vue, il n'y aura donc plus de différence, pour le ménage, entre une situation où la femme ne dispose d'aucun revenu et celle où elle s'engage sur le marché du travail.³⁴⁶

L'indépendance du conjoint sans travail se trouve également accrue du fait de l'introduction d'un nouveau mécanisme de *remboursement* du crédit. Si la possibilité du transfert intra-ménage est effectivement maintenue, il sera aussi possible désormais de demander le remboursement *individuel* du montant du crédit d'impôt forfaitaire *en cas de non-travail*. Si tous les contribuables bénéficient du *crédit*, seuls les conjoints sans emploi de personnes au travail auront droit à ce remboursement éventuel de leur propre crédit. Plutôt que de transférer son droit au crédit vers son partenaire X1 qui travaille, X2 pourra donc choisir d'exiger le versement annuel de ce montant, par le fisc néerlandais, sur son compte en banque. Sur le plan monétaire, le gain pour le ménage sera strictement équivalent. Sur le plan symbolique, la différence est de taille.

Cet accroissement de l'indépendance, rendu possible à la fois par le type de crédit mis en place et par l'introduction du mécanisme de remboursement individuel, est cependant tempéré par le fait suivant : « le montant du crédit n'excède jamais ce que le ménage doit au fisc ». ³⁴⁷ Le remboursement (d'une partie) du crédit n'interviendra donc que *pour autant que* le ménage paie plus de 1.507 € d'impôts. En-dessous de ce montant, il bénéficie de son propre crédit et ne paie pas d'impôt. Au-delà s'ouvrent deux possibilités : soit le partenaire X1 bénéficie également du crédit du partenaire X2 si ce dernier a choisi de le transférer ; soit X2 bénéficie lui-même de son propre crédit s'il a choisi le mécanisme de remboursement. Dans ces deux cas, le montant du crédit (ou du remboursement du crédit) varie de 0 à 1.507 € en fonction du revenu de X1 : l'intégralité du crédit de X2 n'est donc perçue que si le ménage s'acquitte au moins de 3.014 € d'impôts.

Il apparaît clairement que le droit au remboursement du crédit d'impôt général n'est pas inconditionnel : il faut être sans emploi et vivre avec un travailleur qui paie plus de 1.507 € d'impôts par an pour commencer à en bénéficier. Pourtant, de façon symptomatique, la

³⁴⁶ A nouveau, abstraction faite des crédits complémentaires. Un crédit d'impôt pour les travailleurs (*Arbeidskorting voor werkenden*) étant également introduit, la situation où la femme s'engage sur le marché de l'emploi est en réalité, sur le plan fiscal, *plus avantageuse* que la situation de non-emploi.

³⁴⁷ Ministerie van Financiën 2000.

question de savoir si l'introduction du crédit d'impôt remboursable allait faciliter le passage à l'allocation universelle a été soulevée au cours des premiers débats sur la réforme fiscale.³⁴⁸

Il y a, à l'évidence, des similitudes entre les deux mesures. En premier lieu, comme on l'a vu, certains individus vont désormais bénéficier d'un revenu sans contrepartie directe : les conjoints sans emploi de travailleurs auront droit au remboursement par le fisc (en tout ou en partie) de leur crédit d'impôt. En ce sens, ils percevront un « revenu minimum » sans avoir à prouver qu'ils cherchent un emploi ou exercent une activité d'utilité sociale. Une contrepartie indirecte est cependant exigée, puisque le conjoint doit travailler et que le montant du remboursement dépend de son revenu. En second lieu, la possibilité du remboursement du crédit représente une avancée dans la direction d'un système fiscal plus individualisé, ce qui peut également être considéré « comme une importante pré-condition à l'établissement d'un revenu de base qui prendrait la forme d'un impôt négatif ».³⁴⁹

Il est intéressant, dans cette perspective, de constater que le remplacement du « montant exempté » par un crédit individuel est depuis longtemps présenté par les tenants du RI comme une étape utile vers leur proposition. En 1981, par exemple, le *Politieke Partij Radikalen* indiquait dans son programme électoral que « techniquement parlant, il est possible se rapprocher de l'allocation universelle en travaillant à l'intégration et à l'individualisation du crédit d'impôt ».³⁵⁰ Dans le même registre, alors qu'il ouvrait à nouveau la porte à l'idée en 1994 (voir plus haut), le parti travailliste (*PvdA*) proposait comme cheminement pragmatique vers un éventuel RI « le remplacement à court terme du 'montant exempté' par un crédit d'impôt ». Le parti suggérait également que ce crédit d'impôt soit ultérieurement « transformé en impôt négatif ».³⁵¹ D'après Alexander de Roo, député européen *GroenLinks* (écologistes), le franchissement de l'étape suivante pourrait même intervenir rapidement : « il va vite apparaître que le crédit n'est pas suffisamment élevé pour avoir des effets positifs sur le marché de l'emploi (...). On se rendra compte qu'un vrai revenu inconditionnel et universel est une meilleure solution ».³⁵²

Le Ministre des Finances, Gerrit Zalm, a cru bon de préciser, en réponse aux questions des parlementaires de *GroenLinks* qui l'avaient interpellé à ce sujet, que « le crédit d'impôt individuel et remboursable ne [pouvait] être interprété comme un (petit) pas vers l'allocation

³⁴⁸ Voir par exemple 'Een basisinkomen is het nét niet', *De Volkskrant*, 26 juin 1998.

³⁴⁹ Van der Veen & Groot 2000a: 216.

³⁵⁰ Politieke Partij Radikalen 1981: 22.

³⁵¹ PvdA 1994: 42.

³⁵² Entretien avec Alexander de Roo, Amsterdam, mai 2000.

universelle ».³⁵³ Cette déclaration prudente semble révélatrice. Dire le contraire, et affirmer par exemple que la mise en place d'un RI était bien l'objectif ultime, aurait inévitablement relancé un débat dans lequel les partisans de la proposition – Zalm compris – n'avaient rien à gagner. Sans préjuger des développements ultérieurs, il paraît pourtant difficile de soutenir que l'introduction du « crédit d'impôt général » soit entièrement étrangère au principe d'un revenu minimum inconditionnel. Elle peut en tout cas être « interprétée » en ce sens. Gerrit Zalm déclarait lui-même, alors qu'il dirigeait le *Centraal Planbureau*, que le nécessaire passage au RI s'effectuerait de façon graduelle. Et il précisait la nature de la toute première étape : « il faudra en premier lieu supprimer le mécanisme de transfert du 'montant exempté' entre partenaires ».³⁵⁴

³⁵³ 'Antwoorden van minister Zalm en staatssecretaris Vermeend (Financiën) op Tweede-Kamervragen over het nieuwe belastingstelsel', La Haye : Tweede Kamer, 2000. Les parlementaires de *GroenLinks* avaient été les seuls à parler explicitement du lien entre le nouveau système de crédit d'impôt et le revenu de base (ou revenu-plancher dans la version *GroenLinks* de l'impôt négatif) : « la première étape vers un tel revenu de base consiste à transformer le montant exempté qui existe actuellement en un crédit d'impôt général » (Van gent & al. 1999).

³⁵⁴ 'CPB – directeur Prof. G. Zalm verwacht veel van het geleidelijk invoeren van het basisinkomen', *NRC Handelsblad*, 7 janvier 1993.

Conclusion :

Quelques faits marquants

Avant d'en venir à une véritable systématisation comparative, qui sera entreprise au cours des chapitres 5 et 6, il n'est pas inutile de reprendre brièvement les traits les plus saillants des cinq débats sur le revenu inconditionnel que nous venons de détailler chronologiquement. En effet, si l'idée a bien été discutée dans chacun de ces pays, force est de constater que cela n'a pas toujours été par des acteurs similaires, selon des temporalités semblables, ou avec une pareille intensité.

C'est l'apparition d'un parti entièrement voué à la défense de l'allocation universelle qui distingue le plus nettement la Belgique des autres cas retenus dans ce travail. Au travers de campagnes d'envergure – visiblement de moins en moins rentables sur le plan électoral – cette formation a réussi à se ménager une situation de quasi-monopole politique sur l'idée. Alors que les écologistes, comme ailleurs en Europe, étaient auparavant les principaux défenseurs de la proposition, ils semblent avoir abandonné ce terrain depuis l'émergence du parti du multimillionnaire Roland Duchâtelet. En conséquence, l'effondrement progressif de ce dernier pourrait aboutir à l'enterrement prolongé du débat politique sur le RI en Belgique.

Au Canada, c'est bien évidemment l'exceptionnelle profusion de rapports officiels consacrés au RI – ou, plutôt, au « revenu annuel garanti » – qui frappe le comparatiste. Dans ce pays, la discussion politique de l'idée a avant tout été le fait d'experts gouvernementaux. Seul l'épisode de la Commission Macdonald, en 1985, semble avoir provoqué un véritable débat public sur l'opportunité d'adopter une mesure de ce type. Ce trait du débat sur le RI pourrait trouver son origine dans le caractère « élitiste » du processus politique canadien, particulièrement marqué en matière de protection sociale, que Keith Banting attribue à deux facteurs concomitants : la combinaison d'un cabinet gouvernemental fort (face à un parlement faible) et d'une structure institutionnelle fédéraliste.³⁵⁵ Les remarques de Christopher Leman sont, à cet égard, particulièrement éclairantes :

« In Canada responsibility for social policy is shared between national and regional governments. Accomodation requires a delicate process of discussion and negotiation between top leaders that limits the inflence of groups, public opinion, and even legislators. The tightness of the policymaking circle is increased by the centralization of power within federal and provincial governments. »³⁵⁶

³⁵⁵ Banting 1987: 109. Montpetit (2002) analyse la façon dont les groupes d'intérêts canadiens ont eu à développer des stratégies spécifiques pour contourner la concentration du pouvoir. Il rappelle que celle-ci est caractéristique d'un système de Westminster dans lequel « un grand contrôle des activités législatives a été conféré au premier ministre et à son cabinet. (...) grâce aux ressources bureaucratiques à sa disposition, notamment le Bureau du Conseil privé, le premier ministre et quelques ministres de premier plan exercent un contrôle serré des priorités gouvernementales » (p.101).

³⁵⁶ Leman (1980): 136.

En France, le débat sur le RI est longtemps resté cantonné aux cercles académiques, et la haute teneur en considérations spéculatives a maintenu la proposition à l'écart du débat politique. Pourtant, fin 1997 l'irruption d'un mouvement social de chômeurs, sans aucun équivalent dans les pays abordés ici, a marqué un tournant dans la discussion. Autour du slogan « un emploi c'est un droit, un revenu c'est un dû » se sont cristallisées des revendications qui, pour partie en tout cas, portaient sur l'établissement d'un « revenu garanti pour tous ». Si, au cours des années qui ont suivi, les associations de chômeurs n'ont pas réussi à reproduire une mobilisation de même envergure, l'impact du mouvement de l'hiver 1997-98 a continué à se faire sentir dans les débats sur la « continuité de droits », l'harmonisation des minima sociaux, et leur intégration aux mécanismes de récupération fiscale.

Le débat irlandais sur le RI a impliqué un nombre relativement réduit d'acteurs. C'est essentiellement une organisation, la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland* (CORI) qui a défendu seule la proposition, avec persévérance, depuis la fin des années 1980. Grâce à son implication dans le processus de partenariat social, elle a pu obtenir des résultats non-négligeables en la matière, puisque le gouvernement a accepté de financer le travail de groupes de recherche qui ont développé des scénarios de mise en place de la mesure. En 2002, ces scénarios ont constitué le cœur d'un *Livre vert*, cas unique d'un document officiel expressément et exclusivement destiné à faire le point sur la question tout en formulant de nouvelles pistes de réalisation.

Enfin, les Pays-Bas représentent le cas dans lequel, indubitablement, les discussions sur le RI ont concerné le plus grand nombre d'acteurs politiques. Toutes les formations d'importance, des écologistes aux libéraux en passant par les travaillistes et les chrétiens-démocrates, ont discuté en leur sein de cette idée et l'ont parfois intégrée à leurs programmes électoraux. Dans les années 1990, deux ministres se sont ouvertement prononcé en faveur de la proposition et l'un d'entre eux, Gerrit Zalm, est parvenu à introduire dans la réforme fiscale de 2001 un « crédit d'impôt général » qui rend possible le versement, sans exigence directe de contrepartie, d'une prestation à des Néerlandais pourtant en âge de travailler. Notons enfin que dans nul autre pays on ne trouve trace d'une telle masse d'articles de presse consacrés à la question du revenu inconditionnel sur l'ensemble de la période.

L'ensemble de ces éléments factuels doit à présent nous permettre d'entrer plus directement dans la comparaison systématique. Dans les deux chapitres qui suivent, il sera

souvent fait référence aux développements contrastés observés dans les cinq pays. L'objectif principal sera, bien évidemment, d'arriver à expliquer l'origine et l'ampleur de ces contrastes.

Annexe au chapitre 4

Tableaux comparatifs

Tableau 4.1 Sélection d'indicateurs, et niveau du salaire minimum³⁵⁷

<i>Indicateur</i>	<i>Belgique</i>	<i>Canada</i>	<i>France</i>	<i>Irlande</i>	<i>Pays-Bas</i>
PIB/habitant en 2001 ³⁵⁸	US\$ 27.700	US\$ 29.300	US\$ 26.400	US\$ 30.100	US\$ 29.200
Croissance du PIB en 2003 ³⁵⁹	1,4 %	2,6 %	1,1 %	6,4 %	0,2 %
Taux de chômage en 2003 ³⁶⁰	8,0 %	7,7 %	9,4 %	4,7 %	4,1 %
Taux de pauvreté ³⁶¹	8 % (1997)	12,8 % (1998)	8 % (1994)	12,3 % (1996)	8,1 % (1994)
Taux de syndicalisation ³⁶²	85 % (1995)	25,7 % (2002)	8,6 % (1995)	52,3 % (1995)	28,9 % (1998)
Salaire minimum ³⁶³	1.163 €/mois	Colombie-Britannique : 5,22 €/heure Ontario : 4,47 €/heure Québec : 4,76 €/heure	1.126 €/mois	1.009 €/mois	1.207 €/mois

Tableau 4.2 : principaux programmes d'assistance

<i>Pays</i>	<i>Programme général</i>	<i>Principaux programmes catégoriels</i>
Belgique	Minimex (1974) suivi du Revenu d'intégration (2002) Montant mensuel maximal pour un isolé : 595,32 € (juin 2003)	Revenu garanti pour personnes âgées, Allocation pour handicapés, allocation familiale garantie
Canada	Pas de programme fédéral, mais programmes provinciaux partiellement organisés et financés par le Régime d'assistance publique	Au niveau fédéral : Supplément de revenu garanti [pour les personnes âgées], Allocation [de veuvage].

³⁵⁷ On notera que ces indicateurs agrégés masquent des disparités régionales parfois extrêmement fortes, en particulier dans les deux pays fédéraux ou, en Irlande, entre Dublin et le reste du pays.

³⁵⁸ PIB par tête en 2001, aux prix courants en dollars américains, basé sur les parités de pouvoir d'achat (mise à jour octobre 2003 – source : OCDE).

³⁵⁹ Pourcentage de la population active civile, corrigé des variations saisonnières (OCDE 2003b).

³⁶⁰ Corrigé des variations saisonnières (OCDE 2003b).

³⁶¹ Pourcentage de la population disposant de moins de 50% du revenu médian. Source : Luxembourg Income Study, LIS Key figures 2003 (URL: <http://www.lisproject.org/keyfigures/povertytable.htm>, consulté novembre 2003).

³⁶² Pour les quatre pays européens : « gross density in percent of dependent employed », Ebbinghaus & Visser 2000 ; pour le Canada : « Union Membership as a Percentage of Civilian Labour Force » (Human Resources Development Canada 2003).

³⁶³ Pour les quatre pays européens : Clare 2002. Au Canada le salaire minimum est fixé au niveau des provinces. Nous donnons ici les niveaux du salaire minimum dans trois provinces, à titre d'illustration (Développement des ressources humaines Canada 2003).

	du Canada (1966), suivi du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (1996) ³⁶⁴	
France	Revenu Minimum d'Insertion (1988) Montant mensuel maximal pour un isolé : 411,7 € (janvier 2003)	Minimum invalidité, Minimum Vieillesse, Allocation adulte handicapé, Allocation parent isolé, Allocation de veuvage, Allocation d'insertion, Allocation de solidarité spécifique
Irlande	Supplementary Welfare Allowance (1977) Montant mensuel maximal pour un isolé : 539,2 € (janvier 2004) ³⁶⁵	Old Age Non-Contributory Pension, Unemployment Assistance, Widow's (Non-Contributory) Pension, Deserted Wife's Allowance, Prisoner's Wife's Allowance, Orphan's (Non-Contributory) Pension, Family Income Supplement, Carer's Allowance, Pre-retirement Allowance, Rent Allowance, Disabled Person's Maintenance Allowance
Pays-Bas	Algemene Bijstand (1963) Montant mensuel maximal pour un isolé : 578,27 € (janvier 2004)	Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz)

Sources : Nolan 1995, Eardley et al. 1996b, Join-Lambert 1997

Tableau 4.3 : conditionnalité de l'assistance

<i>Pays</i>	<i>Programme</i>	<i>Principales conditions</i>
Belgique	Revenu d'intégration	<i>Age minimum</i> : 18 ans ; <i>Résidence/nationalité</i> : résidents ; <i>Disponibilité au travail</i> : oui, avec signature obligatoire d'un contrat d'intégration pour les moins de 25 ans.
Canada	Programmes provinciaux	<i>Age minimum</i> : 18 ou 19 ans selon les provinces ; <i>Résidence/nationalité</i> : résidents (dans certaines provinces une durée minimale de résidence est requise) ; <i>Disponibilité au travail</i> : oui.
France	Revenu Minimum d'Insertion	<i>Age minimum</i> : 25 ans ; <i>Résidence/nationalité</i> : résidents ; <i>Disponibilité au travail</i> : oui, avec en principe signature d'un « contrat d'insertion » socio-professionnelle.
Irlande	Supplementary Welfare Allowance	<i>Age minimum</i> : 18 ans ; <i>Résidence/nationalité</i> : résidents ; <i>Disponibilité au travail</i> : oui.
Pays-Bas	Algemene Bijstand	<i>Age minimum</i> : 18 ans ; <i>Résidence/nationalité</i> : résidents ; <i>Disponibilité au travail</i> : oui.

Sources : Eardley et al. 1996b, Hermans et Declercq 2003.

³⁶⁴ Cf. tableau 4.4 ci-dessous pour quelques exemples de niveau du revenu minimum dans différentes provinces canadiennes.

Tableau 4.4 : Prestations annuelles d'aide sociale de trois provinces canadiennes, en dollars canadiens constants de 2001

	1986	1995	2001	% de variation de la prestation, 1995-2001
Québec Célibataire employable	3581	6708	6209 [~ 3.865 €]	- 7.4 %
Ontario célibataire employable	7652	8829	6623 [~ 4.122 €]	- 25 %
Colombie-Britannique célibataire employable	6460	7420	6251 [~ 3.891 €]	- 15.8 %

Source : adapté de OECD 2003a: 362 et ss.

³⁶⁵ En Irlande, les taux du revenu minimum sont calculés sur base hebdomadaire. Depuis janvier 2004, le montant maximal est de 134,8 €, soit 539,2 € par mois.