

Conclusion générale :

Contourner la démocratie pour accroître la faisabilité politique ?

La réflexion sur le revenu inconditionnel n'est plus, depuis longtemps, le privilège d'une poignée d'utopistes. Étudiée et défendue par d'innombrables scientifiques, intégrée aux programmes de divers partis politiques – dont plusieurs ont participé au pouvoir –, attentivement examinée, à de nombreuses reprises, par des instances officielles, cette proposition a progressivement gagné en notoriété et en crédibilité politique au cours des deux dernières décennies. Si ce fait majeur apparaît parfois au travers des études existantes, portant pour l'essentiel sur un seul pays,¹ il est mis en évidence de façon frappante par une analyse comparative du type de celle entreprise dans ce travail. Celle-ci montre, de surcroît, que ce phénomène a concerné des pays présentant des configurations institutionnelles variées, dont les héritages historiques sont parfois divergents. Pour autant, ce constat purement factuel ne suffit pas en lui-même à trancher la question de la « faisabilité politique » : il n'y a pas d'équivalence logique, loin s'en faut, entre l'accroissement de l'intérêt pour l'idée de revenu inconditionnel et l'accroissement de ses chances politiques.

Pour conclure cette exploration, nous aimerions en premier lieu revenir sur deux dimensions fondamentales de toute analyse de la faisabilité politique : sa dimension explicative et sa dimension évaluative ou « prédictive ».² Au terme du cheminement comparatif, quels sont les mécanismes causaux qui permettent de rendre compte des contrastes de faisabilité politique entre pays, dans le cas du RI ? Par ailleurs, quelle est effectivement la probabilité qu'un RI soit mis en place, et sous quelle forme, dans les cinq pays considérés ?

Nous souhaitons ensuite mettre en lumière, de façon synthétique, deux apports théoriques de notre étude. Le premier apport concerne l'étude des processus de sélection des instruments de l'action publique : en nous focalisant sur la notion de faisabilité politique, nous avons montré que l'analyse des politiques publiques gagnait à prêter plus d'attention à la question de la mise à l'agenda des alternatives ou « solutions » présentes sur le marché des

¹ Cf. Geffroy 2002 sur la France, ou Austin 1996 sur le Canada. Groot et Van der Veen (2000) offrent un aperçu transversal, mais superficiel, sur plusieurs pays européens.

² Comme nous l'avions indiqué à la fin du chapitre 3, *supra*.

idées. Le second apport a trait à l'ouverture d'un champ de recherches encore largement inexploré. L'étude des débats politiques sur le revenu inconditionnel, exemple-type de dépense fiscale engagée à des fins de protection sociale, permet de prendre la mesure des différences entre les logiques politiques à l'œuvre dans « l'Etat social caché », et les logiques politiques traditionnellement observées dans la partie directement visible du système de protection sociale.

(1) De l'explication parcimonieuse à la prédiction modeste

Un modèle explicatif. Au terme de nos investigations dans l'histoire du débat sur le revenu inconditionnel, il est clairement confirmé que toute explication mono-causale de la faisabilité politique est à rejeter. Par exemple, il est tout aussi inexact d'affirmer que la faisabilité de la proposition est faible parce que l'opinion publique y est opposée, que d'affirmer qu'elle est forte parce qu'un parti écologiste participe à la coalition gouvernementale. A l'évidence, une conclusion de ce type n'est guère surprenante. L'intérêt principal de l'analyse comparative ici entreprise est ailleurs. Il consiste à montrer que la fidélité à une explication en termes de causalité conjoncturelle multiple, dégagant les effets conjoints de plusieurs causes, n'implique nullement de renoncer à la parcimonie requise par toute modélisation. Nous avons pu dégager les mécanismes affectant la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel sans recourir exclusivement à des explications locales, tout en mettant en lumière des relations intelligibles entre un nombre limité de facteurs explicatifs.

Le débat sur le revenu inconditionnel confirme, de façon particulièrement éclatante à nos yeux, l'impact des institutions de protection sociale sur la faisabilité politique des réformes. Le RI a été sérieusement discuté dans deux pays de tradition libérale,³ le Canada et l'Irlande.⁴ Sans nul doute, le fait qu'au sein de cette tradition le financement et l'octroi de prestations résiduelles soient fiscalisés constitue un facteur important dans l'accroissement des chances politiques d'un RI. Dans un tel contexte, les efforts à accomplir pour intégrer le système de taxes et de transferts sont sensiblement réduits et l'idée d'introduire une prestation redistributive financée par l'impôt n'apparaît pas comme une déviation du « sentier de

³ Pour rappel, suivant la typologie d'Esping-Andersen le régime libéral de protection sociale repose sur une logique résiduelle, dans laquelle les mécanismes de marché jouent un rôle majeur. Les prestations, peu élevées et financées par l'impôt, sont ciblées sur les plus défavorisés. Pour plus de détails, cf. chapitre 2, section 1, *supra*.

⁴ Faute de moyens de recherche et de temps, nous n'avons pu inclure le cas américain. Le bref aperçu que nous en avons donné (cf. chapitre 1, section 3, *supra*) permet toutefois de supposer qu'il pourrait être ajouté au Canada et à l'Irlande comme cas dans lequel le revenu inconditionnel a figuré à l'agenda. Ce fait viendrait accréditer la thèse du régime libéral comme terreau favorable.

dépendance ». De surcroît, les économies réalisées par la suppression de prestations existantes peuvent être directement réinjectées dans la mise en place de la prestation inconditionnelle, puisque la source de financement – la fiscalité – est identique.

Par contraste, l'idée d'une prestation redistributive financée par la fiscalité est étrangère à la tradition dominante des pays relevant du régime chrétien-démocrate ou « bismarckien ». Dans ces pays le système de protection sociale repose sur une logique de « socialisation du salaire »⁵ qui, dans sa version originelle du moins, laisse peu de place à l'impôt. Certes, dans le cas du revenu inconditionnel, l'exemple néerlandais paraît mettre en doute ce premier niveau d'explication. On rappellera toutefois qu'au sein du groupe des pays continentaux, de tradition bismarckienne, ce sont les Pays-Bas qui se rapprochent le plus de la tradition dite libérale ou béveridigienne.⁶ Le volume de prestations non-contributives est nettement plus élevé que dans les autres pays relevant du régime bismarckien.⁷ Des prestations universelles financées par la fiscalité, comme les allocations familiales, les bourses d'étude et – surtout – la « pension de base », constituent des valeurs sûres du système socio-fiscal néerlandais. En outre, au cours des années 1990 le pays a emprunté de nombreuses mesures au répertoire libéral de la protection sociale.⁸

Souligner l'importance du financement par la fiscalité et de l'existence de prestations non-contributives revient à mettre en évidence le fait que la notion de régime ou de « monde » de la protection sociale est une catégorie englobante dont il faut extraire les propriétés pertinentes pour rendre compte du phénomène à expliquer. Aux facteurs déjà mentionnés vient s'ajouter le fait que, dans les pays libéraux, les syndicats ont un pouvoir comparativement faible dans le champ de la protection sociale.⁹ Pour des raisons que nous avons abondamment évoquées, notamment liées à la perception d'un risque de remise en cause des dispositifs de salaire minimum ou à l'encouragement du temps partiel, les organisations de travailleurs sont structurellement enclines à s'opposer à toute progression politique vers un RI. Cette opposition, ouvertement exprimée ou anticipée par les décideurs, affecte la faisabilité politique de la proposition. Il n'est pas étonnant, dès lors, de constater que cette faisabilité est plus forte dans les deux pays libéraux, et dans un cas, les Pays-Bas, caractérisé par la faiblesse

⁵ Selon l'expression de Bernard Friot (1998). Dans *Puissances du salariat*, Friot met bien en évidence les effets proprement *politiques* des différences entre système béveridgien à la britannique, et système bismarckien à la française.

⁶ Cf. Goodin et al. 1999, et chapitre 4, *supra*.

⁷ Cf. Eurostat 2002.

⁸ Cf. par exemple Van der Veen & Trommel 1999 ; Cox 2000 ; Van Oorschot 2002.

⁹ Ce qui n'exclut pas que leur pouvoir soit plus grand dans le champ des relations industrielles, comme c'est le cas en Irlande.

historique de la force de mobilisation des syndicats.¹⁰ Il n'est pas étonnant, par ailleurs, de constater que cette faisabilité est plus faible dans deux pays, la Belgique et la France, où la gestion politique du salaire socialisé a conféré un pouvoir de blocage important aux organisations de travailleurs.¹¹ Comme l'indique Serge Milano, « les systèmes bismarckiens sont très attachés à la gestion de la protection sociale par les intéressés eux-mêmes, alors que le revenu substitutif [i.e. l'allocation universelle ou l'impôt négatif] devrait conduire à une gestion étatique ».¹²

Ce mécanisme explicatif gagne cependant à être complexifié par la focalisation sur les contrastes que révèle l'examen comparatif séparé des trois pays chrétiens-démocrates considérés dans cette étude. En Belgique, les syndicats participent directement à la gestion quotidienne du versement des prestations d'assurance-chômage. Subsidiés par l'Etat, ils assurent l'accompagnement et le suivi des dossiers individuels des chômeurs, pour autant que ces derniers soient affiliés. Du point de vue des syndicats l'existence d'un tel « système de Gand »¹³ induit la création d'une clientèle relativement captive. Ils ont dès lors intérêt à préserver le *statu quo*, qui leur assure une rente de position. Du point de vue des chômeurs cette situation induit une forte tendance à l'affiliation, qui comporte divers avantages (expertise du syndicat et service plus personnalisé notamment). Le système de Gand décourage donc la formation d'instances autonomes d'organisation des chômeurs, ceux-ci étant traditionnellement représentés par les organisations de salariés. Ce double aspect du système – existence d'une clientèle fidélisée par définition et absence d'organisation autonome – exerce un effet structurellement négatif sur la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel en Belgique, qui vient se greffer sur les autres mécanismes déjà mentionnés. Les syndicats ont toutes les raisons de s'opposer à la mise à l'agenda d'un tel instrument, qui équivaldrait à la remise en cause d'une part substantielle de leur activité. Les chômeurs, affiliés à des organisations au sein desquelles ils sont fortement marginalisés, ne disposent pas des moyens organisationnels leur permettant d'adopter une position différente alors que, pour des raisons qui ont déjà été soulignées, ils constituent le groupe social le plus susceptible de revendiquer l'introduction d'un revenu inconditionnel.¹⁴

¹⁰ La vision quelque peu idyllique du 'miracle néerlandais', proposée dans l'ouvrage classique de Visser et Hemerijck (1997) veut que les syndicats aient joué un rôle central dans la relance de l'économie néerlandaise en acceptant des mesures de modération salariale et de promotion du temps partiel. En fait, les innombrables concessions des organisations de salariés au cours des années 1980 ont contribué à accélérer leur déclin politique aux Pays-Bas (cf. par exemple Becker 2000).

¹¹ Sur les « institutions politiques du salariat », cf. Friot 1998.

¹² Milano 1989: 18.

¹³ Cf. chapitre 4 (section 1), et chapitre 5, *supra*.

¹⁴ Cf. chapitre 5. Lire aussi Jordan 1973 et Van Parijs 1993 [1987].

En France et aux Pays-Bas, des organisations de chômeurs autonomes ont émergé au cours des années 1980. Pas moins qu'ailleurs, elles ont été confrontées à d'importantes difficultés liées aux caractéristiques sociologiques de leurs membres.¹⁵ Mais plus qu'en Belgique, elles ont été capables de construire un discours revendicatif distinct du discours syndical, dans lequel le « droit au revenu » a dès l'origine occupé une place centrale. Alors que dans les années 1990 la chute spectaculaire du taux de chômage a drastiquement érodé la base potentielle des organisations néerlandaises, en France elles ont poursuivi leur action, au point d'occuper le cœur du débat politique lors du mouvement social de l'hiver 1997-98. Cet événement, véritable « anomalie de l'histoire »,¹⁶ a manifestement contribué à accroître la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel, malgré l'existence de fortes contraintes institutionnelles liée à la nature bismarckienne du système de protection sociale. En outre, il s'est déroulé dans le prolongement d'une désyndicalisation massive ayant progressivement affecté la capacité de mobilisation des organisations de travailleurs elles-mêmes.¹⁷

L'expression autonome des chômeurs et, plus largement, des allocataires sociaux, a également trouvé un terrain favorable dans les deux pays libéraux examinés, le Canada et l'Irlande. A la différence de la France, toutefois, cette expression a été le fait de groupes représentatifs certes distincts des syndicats, mais non directement composés des allocataires eux-mêmes et n'ayant pas fait usage de la rue comme terrain privilégié de revendication. Au Canada, de nombreuses organisations anti-pauvreté ont constamment revendiqué l'introduction d'un impôt négatif, au point que le politologue Rodney Haddow a pu dire que cette proposition représentait rien moins que leur « Saint-Graal ».¹⁸ Cependant le caractère extrêmement fermé du processus politique les a cantonnés dans un rôle relativement périphérique. En Irlande, une organisation religieuse entièrement dévouée à la lutte contre les inégalités socio-économiques, la *Justice Commission* de la *Conference of Religious of Ireland* (CORI), a soutenu l'introduction d'un « revenu de base » (*basic income*) universel. Elle a pu exercer une réelle pression politique dans cette direction, grâce à son implication dans le processus de « partenariat social ».

L'ensemble de ces remarques permet de construire une explication qui, à la différence de la plupart des études portant sur la mise à l'agenda des instruments de l'action publique, n'attribue pas de place décisive aux entrepreneurs politiques individuels. Si, comme nous

¹⁵ Pour une illustration de ces difficultés, cf. Jordan 1973.

¹⁶ Royall 1998: 363.

¹⁷ Cf. Boltanski et Chiapello 1999: 344-375.

¹⁸ Haddow 1993.

avons pu le montrer,¹⁹ leur rôle ne doit pas être sous-estimé, il apparaît que l'impact de leur action est fortement dépendant des propriétés du contexte dans lequel ils sont amenés à exercer leurs talents. Ainsi le contraste entre la réussite de Seán Healy en Irlande et les échecs répétés de Roland Duchâtelet en Belgique ne peut-il que partiellement s'expliquer par des différences de caractéristiques ou de stratégies personnelles. Si la ténacité du premier a eu plus d'effets politiques que la ténacité, non moins avérée, du second, c'est aussi parce que des conditions de nature proprement institutionnelle concourent à faire de l'Irlande un terrain autrement plus fertile que le terrain belge.

Il est donc possible de rendre intelligibles, de manière parcimonieuse, les mécanismes déterminant la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel. Grâce à la comparaison, inégalable outil de connaissance du politique, des combinaisons de conditions (dé)favorables ont été graduellement mises à jour. Elles permettent la formulation d'une explication que nous pourrions mettre à l'épreuve, ultérieurement, par l'ajout de nouveaux cas. Bien entendu, ces combinaisons n'excluent pas, par elles-mêmes, la possibilité d'une prise en compte de conditions plus contingentes ou aléatoires, telle que la volonté de visibilité d'un acteur politique. Mais elles sont supposées décrire le phénomène étudié de façon suffisamment plausible pour que le recours à de telles stratégies de recherche ne soit pas nécessaire à sa compréhension.

Une évaluation prudente. Considérant que la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique désigne *la probabilité que cet instrument soit mis en place dans un délai et un contexte donnés*, quelle est dès lors la faisabilité des variantes du RI dans les différents pays étudiés ? L'analyse comparative a permis, en suivant la matrice d'hypothèses développée au terme du troisième chapitre,²⁰ de dégager des propriétés pertinentes du « contexte donné », susceptibles d'influencer la faisabilité politique de la proposition. Pour être exhaustif et consolider cette analyse, il faut par ailleurs tenir compte du fait que les *variantes* du RI, étant donnés leurs *traits constitutifs* définis dès le premier chapitre, peuvent s'avérer diversement faisable à délai et contexte donnés. Si, par exemple, étant donné les propriétés du contexte la faisabilité politique d'un RI est plus grande en Irlande qu'en Belgique dans un délai t , il est possible qu'en Irlande la faisabilité politique d'un impôt négatif soit plus grande que celle d'une allocation universelle pour ce même délai.

¹⁹ Cf. chapitre 6, section 2, *supra*.

²⁰ Cf. chapitre 3, conclusion, *supra*.

En réalité, étant donné le contenu de la « sphère des problèmes » et la place prépondérante occupée dans la rhétorique politique par la question de la « maîtrise des coûts », ²¹ il est plausible que dans les contextes les plus favorables – étant donné les propriétés relevées plus haut – l’impôt négatif soit politiquement plus faisable que l’allocation universelle. En effet, le maintien du test de ressources permet de réduire le coût apparent du dispositif, sans qu’il ne soit nécessaire d’entrer dans une procédure de récupération fiscale. Ainsi, alors qu’en 1989 le Canada avait mis en place une récupération par l’impôt des allocations familiales universelles, en 1993 les mêmes autorités fédérales ont opté pour des allocations familiales véritablement ciblées, c’est-à-dire soumises à test de ressources. Bien entendu, sur un plan strictement économique le même impact distributif peut être obtenu par ciblage *ex ante* ou par récupération *ex post*. Mais il apparaît que la logique politique confère une faisabilité supérieure à la première. Par ailleurs, et plus significativement, une allocation universelle imposerait l’individualisation des prestations, alors que l’attribution d’un impôt négatif resterait liée à la composition du ménage. En conséquence, l’impôt négatif rend plus aisée la réduction du niveau de la prestation pour les co-habitants ou les personnes mariées.

La question de la levée de l’exigence de contrepartie est plus délicate. On l’a montré, le paradigme de l’activation paraît inconciliable avec l’idée de mettre en place une allocation universelle ou un impôt négatif, qui n’impliquent aucune contrepartie. Pourtant, certains défenseurs de ces deux propositions voient avant tout en elles une manière de résoudre le problème crucial des « trappes à inactivité ». Cet argument du « plein emploi » a été utilisé à diverses reprises dans les discussions politiques ²² et impose une certaine prudence quant à l’incompatibilité de ces dispositifs et du paradigme de l’activation. Par ailleurs, ce même paradigme pourrait offrir des conditions favorables à la troisième variante du RI, le revenu de participation. Le souci politique d’encourager l’activité de tous pourrait passer par la valorisation financière d’occupations non-marchandes ou non directement productives, qui exigerait l’élargissement de la notion de « contrepartie » vers la sphère du « socialement utile ».

A la lumière de ces quelques remarques et, surtout, de l’explication formulée à la suite de l’analyse comparative approfondie des « propriétés du contexte », nous proposons dans le tableau 7.1 ci-dessous une évaluation de la faisabilité politique des variantes du RI dans les cinq pays étudiés. Cette évaluation est opérée pour un délai de moyen-terme, soit les dix années à venir. Nous estimons que les éléments factuels qui peuvent être utilisés dans une

²¹ Cf. chapitre 6, section 1, *supra*.

²² Cf. par exemple l’épisode Wijers-Zalm aux Pays-Bas (chapitre 4, section 5, *supra*).

recherche politologique n'autorisent pas à aller au-delà de ce délai. En réalité, plus celui-ci est long, plus la faisabilité politique s'accroît au point de devenir trivialement très élevée. Par ailleurs, cette évaluation est effectuée en termes de degrés, la faisabilité politique pouvant être *nulle (0), faible (1), modérée (2), sérieuse (3), forte (4), ou certaine (5)*.

On ajoutera que cette évaluation prudente ne peut être envisagée comme étant *symétrique* à l'explication proprement dite. La première constitue au mieux une spéculation élaborée, directement tributaire de la seconde. Elle consiste, dans le cas présent, en une affirmation quant aux propriétés dispositionnelles du contexte, propriétés relatives au degré de fertilité du sol dans lequel la graine « revenu inconditionnel » est susceptible de germer. Comme l'indique Jacob Hacker, une véritable symétrie évaluation/explication impliquerait que « to explain a political interaction is to be able to predict its outcome and vice versa. *But if politics retains an irreducible element of uncertainty, then we may be able to explain political interactions after the fact without predicting them before the fact* ». ²³ En d'autres termes, les relations causales mises en évidence dans la phase explicative sont susceptibles de servir de base à une affirmation de nature probabiliste, mais pas à la formulation d'une loi générale de nature déterministe.

Tableau 7.1. La faisabilité politique des variantes du revenu inconditionnel

	allocation universelle	impôt négatif	revenu de participation
<i>Belgique</i>	1	1	2
<i>Canada</i>	1	3	1
<i>France</i>	1	2	2
<i>Irlande</i>	3	2	3
<i>Pays-Bas</i>	2	3	3

Sans revenir longuement sur les développements théoriques et empiriques qui alimentent les lignes de ce tableau, il est utile de reprendre de façon succincte les éléments marquants pour chacune d'entre elle. On constate d'abord que la faisabilité politique prend dans tous les cas des valeurs comprises entre 1 (*faible*) et 3 (*sérieuse*), mais jamais la valeur 4 ou 5 (*forte* ou *certaine*). L'analyse comparative a en effet montré que la probabilité qu'un RI soit mise en place, sous quelque forme que ce soit, ne peut être nulle part considérée comme élevée. On pourrait multiplier les indices permettant de conclure en ce sens. Il n'y a pas un seul des cinq cas, par exemple, dans lequel le chef de l'exécutif ait marqué, sans aucune ambiguïté, son

²³ Hacker 2001 : 91, nous soulignons.

soutien formel à la proposition. Par ailleurs, celle-ci n'a jamais non plus figuré dans une déclaration gouvernementale. Ou encore, on peut relever que partout la proposition continue de susciter de nombreuses réactions hostiles, nourries par la prégnance du principe de réciprocité. Simultanément, la faisabilité politique n'est *nulle* dans aucun des cas. Dans tous les pays, la proposition a été discutée par des partis politiques, par des experts, ou par des instances officielles, et n'est plus depuis longtemps cantonnée aux marges des cercles intellectuels.

La Belgique se caractérise par une faible faisabilité pour toutes les versions et dans tous les délais, sauf dans le cas du revenu de participation. Selon notre interprétation du débat belge, placé dans une perspective comparative, ce cas accumule en effet les conditions défavorables dont les traits structurels les plus saillants sont : système fondamentalement bismarckien, faible recours à la fiscalité dans le champ de la protection sociale, existence d'un système de Gand et faiblesse conséquente des organisations autonomes de chômeurs. Par contre, le paradigme de l'activation tel qu'il s'exprime dans la notion d'« Etat social actif » pourrait ouvrir la voie, à moyen terme, à la mise en place d'un revenu de participation.

Au Canada, des propriétés contextuelles favorables alliées à l'expertise développée sur la question du « revenu annuel garanti » permettent de penser que la faisabilité politique de l'impôt négatif est sérieuse à moyen terme. Il n'est en effet pas exclu qu'au cours des cinq à dix années à venir le pays cherche à harmoniser le système de taxes et transferts en instaurant un tel dispositif. Toutefois, le fédéralisme – qui dans le cas canadien a entraîné une forte fragmentation des compétences en matière de sécurité du revenu – constitue un obstacle de taille à une telle opération. Par ailleurs, l'évolution des programmes d'assistance vers des formes plus ou moins extrêmes de *workfare* atteste du fait que l'emploi reste la forme privilégiée d'intégration sociale dans ce pays. De ce point de vue, on peut également supposer qu'une prestation garantissant la rémunération d'activités non-productives, telle que le revenu de participation, est peu susceptible de figurer à l'ordre du jour.

En France, l'existence d'un système bismarckien reposant sur la « socialisation du salaire » a conféré aux organisations de travailleurs une place de choix dans les mécanismes de gouvernance sociale. Cette gestion de la protection sociale « par les intéressés » n'a pas été fondamentalement remise en cause par le vaste mouvement de désyndicalisation entamé dans les années 1970. A la différence de la Belgique, toutefois, l'absence d'un système de Gand et la fiscalisation progressive du financement de la sécurité sociale par le biais de la *Contribution sociale généralisée* offrent des conditions contextuelles plus favorables au RI. La mise en place de la *Prime pour l'emploi* (2001), dont le mode de fonctionnement

s'apparente à celui d'un impôt négatif ciblé sur les actifs, autorise à penser que la faisabilité politique d'un véritable impôt négatif n'est ni nulle (0), ni faible (1) à moyen-terme, mais au moins modérée (2). Par ailleurs, les intenses discussions sur la réforme du *Revenu Minimum d'Insertion* mettent en jeu la définition même de l'insertion socio-professionnelle, qui pourrait évoluer à moyen-terme vers une prise en compte de l'option « revenu de participation », déjà défendue par le sociologue André Gorz dans le champ intellectuel.

L'Irlande est le seul cas dans lequel la faisabilité politique de l'allocation universelle est sérieuse (3) à moyen-terme. Dans ce pays, depuis le milieu des années 1990 les discussions politiques sur le RI se sont accélérées, et ont abouti à la publication d'un livre vert (*Green Paper*) sur le « revenu de base » qui, s'il n'engage pas officiellement le gouvernement irlandais, indique qu'il envisage sérieusement cette option. La *Conference of Religious of Ireland* est décidée à poursuivre, au travers du processus de « partenariat social », ses activités de lobbying en faveur de la proposition. En parallèle, la mise sur pied, fin 2001, d'un groupe de travail officiel sur les crédits d'impôts remboursables pourrait favoriser l'examen de l'option « impôt négatif » (faisabilité modérée).

Enfin, les Pays-Bas sont certainement le cas dans lequel toutes les formes de RI ont été le plus largement discutées. Si l'allocation universelle reste une option envisageable dans les débats sur la réforme du système de protection sociale,²⁴ les développements politiques des années 1990 permettent de penser qu'à moyen terme la probabilité qu'un impôt négatif soit mis en place est plus grande (faisabilité sérieuse). Depuis l'introduction, en 2000, d'un « crédit d'impôt général », certains Néerlandais (et, surtout, certaines Néerlandaises) bénéficient déjà d'un transfert monétaire délié de toute exigence de contrepartie. Par ailleurs, il n'est pas improbable qu'un revenu de participation soit instauré (faisabilité sérieuse). A travers le dispositif WIK (*Wet Inkomensvoorziening kunstenaars*), certains Néerlandais valides bénéficiant de prestations d'assistance peuvent déjà, s'il exercent une activité artistique, être temporairement exemptés de toute obligation de chercher un emploi.²⁵

Rappelons que l'évaluation prudente induite par le tableau 7.1 ci-dessus ne peut être correctement appréhendée sans référence à l'explication tirée de l'analyse comparative, qui

²⁴ Cf. ce dossier symptomatique que l'un des plus prestigieux quotidiens néerlandais, *De Volkskrant*, a consacré en septembre 2003 à la réforme du système de protection sociale. Parmi les quatre « voies pour l'avenir » que *De Volkskrant* a soumises à la réflexion de cinq spécialistes figurait l'allocation universelle (*basisinkomen*). Pour deux intervenants, cette proposition était classée comme étant la meilleure des quatre au regard des critères d'évaluation proposés par le journal : « Tous les membres du jury sont d'accord pour dire qu'une allocation universelle est simple à mettre en place, améliore la liberté de choix, protège bien la vie privée (...). S'il s'agit de l'allocation universelle les avis sont partagés quant à la question de savoir si ce système offre une incitation à travailler » ('Vier wegen voor de toekomst', *De Volkskrant*, 16 septembre 2003).

²⁵ Cf. chapitre 6, *supra*.

rendait possible la mise en lumière de propriétés pertinentes du contexte. La faisabilité politique est une probabilité de mise en place *étant donné un contexte* et un délai.

(2) Deux apports théoriques empiriquement informés

Enseignements pour l'analyse des politiques publiques. Le corpus très divers que constitue « l'analyse des politiques publiques » comprend relativement peu de travaux consacrés au sort d'une *alternative* donnée et aux déterminants de son destin politique.²⁶ Au sein de cette discipline, il est en effet fréquent que les auteurs se focalisent sur les *problèmes* et sur les *politiques* effectivement menées pour les résoudre, plutôt que sur le processus de sélection d'instruments (moyens d'action) circonscrits.²⁷ John Kingdon est l'un des premiers à avoir développé une grille d'analyse systématique accordant une place centrale à la question de mise à l'agenda d'alternatives ou de « solutions ».²⁸ Nous nous sommes délibérément inscrits dans cette démarche, en partant d'un instrument précisément défini, comprenant trois variantes principales, et en explorant par le biais de la comparaison les conditions susceptibles de le propulser ou de le glisser à l'agenda.

La question de la mise à l'agenda d'un instrument est distincte de celle du *choix* proprement dit, qui ne suppose pas seulement que les acteurs ayant pouvoir de décision opèrent une sélection parmi un spectre d'alternatives, mais implique également qu'une alternative soit retenue et effectivement introduite. En focalisant l'attention sur le revenu inconditionnel, alternative n'ayant jamais été mise en place,²⁹ nous avons naturellement porté l'attention sur le processus de sélection, ou mise à l'agenda, et non pas sur le choix lui-même. Bien entendu, cette distinction strictement analytique ne doit pas faire perdre de vue le fait que le choix est dépendant de la sélection, que les alternatives écartées peuvent influencer sur la configuration des alternatives adoptées, et que ces dernières ont en retour un impact sur la configuration des nouvelles (versions de) propositions susceptibles de figurer à l'agenda.

A nos yeux, une approche centrée sur les instruments peut s'avérer utile au développement des connaissances en analyse des politiques publiques. Deux raisons étroitement connectées méritent d'être mentionnées ici. Premièrement, l'approche par les

²⁶ On trouve certes aux Etats-Unis une littérature abondante sur les causes de échecs de toutes les tentatives d'instaurer un système national de santé. Il faut toutefois noter que cet objet d'étude est relativement large et composé d'un *spectre* de mesures, plutôt que d'une alternative spécifique.

²⁷ Varone (2000) pose un constat similaire.

²⁸ Kingdon 1995 [1984]. Kingdon a été suivi par différents auteurs, certains ayant directement appliqué son modèle dits « des courants multiples » (cf. par exemple Zahariadis 1996, Howlett 1998).

²⁹ Si l'on excepte le cas particulier de l'Alaska, cf. *introduction générale*.

instruments ou *moyens* de l'action publique vient utilement compléter l'approche par les *problèmes* auxquels sont confrontés les décideurs, qui constitue généralement le cœur des travaux de la discipline. Dans l'exemple du revenu inconditionnel, on a constaté que la « sphère des problèmes », à laquelle la solution pouvait être éventuellement rattachée, présentait une physionomie similaire dans chacun des pays étudiés : même si elles étaient parfois déclinées de façon sensiblement différente, des dimensions fondamentales de ce que certains nomment la « crise de l'Etat providence » se retrouvaient dans tous les cas. Une fois ceci posé, l'analyse comparative centrée sur le processus de sélection des instruments permet de montrer combien la résolution de problèmes posés en termes semblables n'implique pas de réponse politique univoque. Les contraintes institutionnelles, entendues au sens large, limitent la marge de manœuvre des acteurs et affectent fortement la configuration et le contenu des réformes qu'ils tentent de promouvoir. En somme, *tout n'est pas politiquement faisable dans n'importe quel contexte*. C'est notamment ce qu'exprime le politologue Frédéric Varone lorsqu'il postule que pour atteindre un même objectif politique, des instruments qui sont *techniquement* substituables ne le sont pas nécessairement *politiquement*.³⁰

Par conséquent, en second lieu, une approche centrée sur les instruments met à jour des mécanismes qui invitent à dépasser la vision stéréotypée du marché des idées politiques, qui veut qu'une solution soit politiquement faisable si ses avocats sont plus nombreux que ses adversaires. Peter May, par exemple, suggère en substance qu'il suffit de compter les partisans d'une alternative et de visualiser simultanément l'espace des positions politiques pour évaluer les chances de cette alternative avec précision.³¹ Lorsqu'on analyse l'exemple du revenu inconditionnel, on comprend qu'un tel programme de recherche est insatisfaisant. Il est au moins également crucial d'examiner les propriétés du contexte dans lequel se déroule la discussion, en incluant notamment l'effet des politiques déjà adoptées. Dans cette perspective, comme c'était le cas de la matrice d'hypothèses qui a guidé l'analyse comparative dans ce travail, la sélection théoriquement fondée de paramètres pertinents doit porter sur des propriétés structurelles (par exemple le cadre constitutionnel), mais peut également couvrir des propriétés plus aléatoires et contingentes (par exemple les propositions en concurrence).

Ces deux caractéristiques expliquent pour partie le fait qu'une approche centrée sur les instruments contribue à attester du caractère relativement incertain de l'action politique. Une approche centrée sur les problèmes tend en effet à accréditer la thèse d'une action politique rationnellement construite en vue de leur résolution. L'image de l'anarchie organisée, forgée

³⁰ Varone 2000: 177.

³¹ May 2003 ; cf. chapitre 3, *supra*.

par John Kingdon, correspond mieux à la réalité. Comme nous l'avons constaté au cours du travail de terrain, les acteurs des politiques sociales n'ont qu'une vision partielle et partielle du jeu dans lequel ils sont pris.³² Imparfaitement informés du statut des positions et propositions concurrentes, ils sont aussi dépendants des possibilités restreintes d'apprentissage politique. Souvent mal informés des expériences antérieures, qui ont parfois disparu de la mémoire institutionnelle, ils ont une connaissance limitée des expériences étrangères.³³ Par ailleurs, la représentation qu'ils ont du construit social que représente la sphère des problèmes est influencé par des filtres variés, qui vont du cognitif au médiatique. En conséquence, ils sont enclins à utiliser des solutions déjà connues, tout en négligeant les stratégies novatrices.

Si le processus politique est incertain, il n'est pas complètement aléatoire. Les remarques qui précèdent ne visent évidemment pas à conclure qu'on ne peut rien dire, rien prédire, ou rien expliquer. Elles invitent seulement à relativiser l'image d'un cycle politique entièrement organisé autour d'une logique rationnelle de résolution des problèmes, et à prendre en compte le fait que le choix des « solutions » puisse être *conjointement* déterminé par des considérations étrangères au contenu de la « sphère des problèmes ».

L'Etat social caché. On ne peut conclure ces investigations sur la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel sans opérer un retour sur la délicate question de « l'Etat social caché » (*Hidden welfare state*). Par cette expression, Christopher Howard désigne l'ensemble des dépenses fiscales qui, dans la plupart des pays industrialisés, représentent une part importante mais sous-estimée des dépenses engagées au titre de la protection sociale.³⁴ En matière de soutien aux familles, par exemple, divers crédits d'impôts et exemptions viennent compléter de façon substantielle, lorsqu'elles existent, les allocations familiales. Comme nous l'avons souligné dans le premier chapitre de ce travail, un revenu inconditionnel se situerait à la frontière entre Etat social caché et protection sociale entendue au sens usuel. En effet, à l'image des prestations traditionnelles il donnerait lieu à un transfert monétaire direct, mais ce transfert serait financé *et* octroyé par le biais fiscal. Le *Earned Income Tax Credit* américain et les dispositifs analogues introduits ultérieurement en Europe représentent un exemple

³² Cf. Hacker 2001.

³³ Dans le cas du RI, un bon exemple peut être trouvé dans Borrie 1994. Ce rapport de la Commission « justice sociale » du Parti travailliste britannique, qui a jeté les bases du « blairisme », rejette l'allocation universelle pour différentes raisons, et notamment parce que l'introduction d'un dispositif similaire en Belgique aurait été un échec. Bien entendu, jamais une allocation universelle n'a été introduite en Belgique.

³⁴ Howard 1997.

intéressant de ce type de dispositif qui, techniquement en tout cas, s'apparente à l'impôt négatif.³⁵

Notre dissertation a principalement porté sur les mécanismes à l'œuvre dans le domaine visible de la protection sociale. En se focalisant sur les points de blocage – et de passage – institutionnels, on a mis en lumière les conditions susceptibles d'influencer la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel considéré comme un moyen classique de l'action publique. Cette option de recherche a parfois laissé en suspens la question distincte, mais liée, de savoir si des développements dans le monde caché de la protection sociale n'étaient pas susceptibles de produire des effets d'une amplitude au moins équivalente. En conséquence, il apparaît que nos futures recherches dans le domaine de l'analyse des politiques publiques devraient porter plus spécifiquement sur les logiques politiques propres aux développements « souterrains » de l'Etat social.³⁶ En première approche, il semble en effet que l'aspect extrêmement technique des réformes de la fiscalité permettent aux décideurs de contourner les obstacles institutionnels tout en minimisant les coûts politiques de la réforme. Dans le cas du revenu inconditionnel, nous avons ainsi démontré que la mise en place d'un *Crédit d'impôt général (Algemene Heffingskorting)* aux Pays-Bas et d'une *Prime pour l'emploi* en France pouvaient effectivement favoriser la progression politique vers un impôt négatif.

L'exemple néerlandais est particulièrement illustratif de ce que nous souhaiterions avancer. Le *Crédit d'impôt général* crée une situation sans précédent, puisqu'il signifie l'instauration d'un transfert monétaire direct vers des personnes qui ne travaillent pas et ne sont pas disponibles sur le marché du travail, tout en étant ni mineures d'âge, ni retraitées. Par le biais de la fiscalité, une *prestation sans contrepartie* a été introduite dans le système néerlandais de protection sociale. Pourtant, noyée dans une réforme complexe et de grande ampleur, sa mise en place n'a fait l'objet d'aucun débat public d'envergure et a bénéficié d'une couverture médiatique particulièrement réduite. Nous n'avons pas trouvé trace de l'expression d'une quelconque opposition, d'où qu'elle vienne. Ainsi, l'analyse du cas des Pays-Bas semble confirmer l'assertion d'Adrian Sinfield qui, dans l'un des rares articles consacrés aux relations entre protection sociale visible et dépenses fiscales à des fins de protection sociale, affirme que « while there is vigorous debate over the practicality and

³⁵ Sur les différences entre ces dispositifs, cf. chapitre 1, section 1, *supra*.

³⁶ En insistant sur l'importance, aux Etats-Unis, de l'Etat social caché, Jacob S. Hacker parle de « politique souterraine des transferts fiscaux » (Hacker 2002).

political feasibility of a fully-fledged Basic Income, moves towards a partial scheme are already occurring ».³⁷

Des réformes graduelles accumulées sur le versant obscur de la protection sociale permettraient donc d'instaurer sans heurts des instruments de l'action publique susceptibles d'être sujets à controverse s'ils affleuraient sur le versant visible. Une alternative comme le revenu inconditionnel, confrontée à d'importantes résistances politiques mais située à la frontière de l'Etat social caché, pourrait ainsi bénéficier de ce type de mouvement d'expansion incrémentale³⁸ et pénétrer le champ des politiques sociales « par la porte arrière ».³⁹ Ken Battle, influent spécialiste du système canadien de protection sociale a parlé à ce sujet de « politique sociale à la dérobee » (*social policy by stealth*),⁴⁰ formule qui nous semble particulièrement appropriée. Bien entendu, ce qui vaut pour l'expansion vaut pour la contraction. En d'autres termes, la politique sociale « à la dérobee » peut également favoriser la réduction des prestations, par exemple par l'intermédiaire d'une récupération fiscale. Ses effets agrégés sur les dispositifs de protection sociale sont donc pour le moins ambigus. Mais il n'est pas absurde de supposer que les défenseurs du revenu inconditionnel, en particulier s'ils bénéficient de l'appui d'entrepreneurs politiques rompus aux arcanes de la fiscalité redistributive, puissent profiter des opportunités offertes par ce type de stratégies.

L'intérêt d'un examen attentif de l'Etat social caché et des politiques sociales menées « à la dérobee » dépasse le seul cadre d'un progrès des connaissances en analyse des politiques publiques. Il pose en effet un problème normatif fondamental, qui mériterait lui aussi une exploration minutieuse : est-il éthiquement acceptable que, pour accroître durablement la faisabilité politique d'une proposition controversée, des acteurs politiques recourent sciemment à des stratagèmes qui échappent largement à l'attention publique, que celle-ci soit le fait des agents de la « démocratie sociale » ou des citoyens ? Faut-il déplorer le fait que la complexité inhérente aux réformes de la fiscalité soit un frein à la participation de tous au débat sur la protection sociale, ou faut-il se réjouir du fait que c'est précisément cette complexité qui rendrait possible l'adoption de mesures profondément redistributives et termes de revenus et de pouvoir ? La démocratie a-t-elle priorité sur la redistribution, est-ce l'inverse, ou le dilemme n'est-il qu'apparent ?⁴¹ S'il appartient certes au philosophe de trancher ces

³⁷ Sinfield 1998: 58.

³⁸ Cf. Myles et Quadagno 2000: 162.

³⁹ Cf. Vanderborcht 2002.

⁴⁰ Battle 1990. Cf. aussi Battle 2001 : « (...) government's success in imposing many of their changes stemmed from the use of arcane technical amendments (...) that are poorly understood by the public and critics » (p.51).

⁴¹ La Suisse est, avec les Etats-Unis, le seul pays industrialisé ne disposant pas d'un système national de santé. Blake et Adolino attribuent l'exceptionnalisme helvétique en la matière aux blocages créés par la démocratie

questions,⁴² le politologue peut alimenter sa réflexion en comparant les exemples puisés dans l'histoire, matière première de la science politique. Il pourrait montrer, comme nous l'avons déjà mentionné, que de très nombreuses dépenses fiscales ont induit une redistribution à rebours, bénéficiant aux minorités les plus riches. Mais il pourrait souligner de la même façon que l'accroissement de la participation démocratique a aussi, parfois, été de pair avec une politique sociale timorée, voire régressive.

référendaire (Blake & Adolino 2001). Dans une fascinante monographie consacrée à Los Angeles, Mike Davis (1997 [1990]) offre un exemple très différent. Il montre comment la participation accrue des citoyens à la vie politique des quartiers a eu des effets négatifs sur les dispositifs destinés à promouvoir la mixité sociale, et a accompagné le triomphe d'une véritable révolte anti-fiscale (cf. en particulier son chapitre 3).

⁴² Pour une discussion de ces questions dans le cadre du débat philosophique, cf. notamment Christiano 2003.