Éliminer la pauvreté en France avec l'allocation personnelle par Alain Leroux

Economica, 2004

Marc Fleurbaey

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1676>

DOI : 10.4000/economiepublique.1676

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2005

ISBN : 37-53-20-U

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Marc Fleurbaey, « *Éliminer la pauvreté en France avec l'allocation personnelle* par Alain Leroux », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 15 | 2004/2, mis en ligne le 12 janvier 2006, consulté le 21 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/1676> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.1676>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 15 – 2004/2

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal juin 2005 – n° imprimeur 375320U

Éliminer la pauvreté en France avec l'allocation personnelle

Alain Leroux

Economica, 2004

Marc Fleurbaey *

Dans *Une société à vivre* (PUF, 1999), A. Leroux dressait le tableau d'une société inspirée d'une philosophie personnaliste, et où donner un sens à sa vie et développer des relations sociales de qualité prendrait le pas sur la logique étroitement matérialiste à laquelle communient depuis longtemps, en dépit de leurs dénégations, droite et gauche confondues. Parmi les illustrations concrètes des institutions pouvant donner corps à ce modèle alternatif, l'auteur ébauchait brièvement, en fin d'ouvrage, le principe d'une aide sociale fondée sur des relations personnelles entre membres de mutuelles particulières, dans un mécanisme dénommé « allocation personnelle ».

Voici l'ouvrage qui répond, à point nommé, aux multiples interrogations que ne pouvait manquer de susciter chez le lecteur la brève description de ce mécanisme dans l'ouvrage précédent. Sans s'attarder sur les fondements philosophiques ou idéologiques de l'approche, ce livre examine, avec le regard de l'économiste, le fonctionnement de l'allocation personnelle et des mutuelles qui la distribueraient. Il s'appuie en particulier sur une enquête pour évaluer les réponses comportementales probables à cet environnement institutionnel pour le moins nouveau voire déroutant. La thèse la plus frappante de l'ouvrage est que ce nouveau mécanisme remplirait beaucoup mieux que le système actuel la mission d'assistance aux plus démunis, et permettrait de réaliser l'objectif généralement jugé impossible « zéro pauvre, moins d'impôts ».

L'allocation personnelle est si éloignée des institutions ordinaires de l'État-Providence qu'il faut s'attarder un moment sur l'explication de son principe. Au lieu des multiples aides sociales (ceci ne concerne pas les assurances chômage, santé, vieillesse qui conserveraient leur forme actuelle) versées sous forme d'aides aux familles, au logement, aux chômeurs en fin de droits et aux sans-ressources, l'État verserait à chaque adulte, sans condition de ressources, une allocation d'un

*. CATT, IDEP, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

montant modeste (environ 70 euros par mois). Mais cette somme ne serait pas versée directement aux individus. Ceux-ci devraient d'abord s'inscrire à une mutuelle (par exemple, la Mutuelle Laïque des Basco-Béarnais), qui leur verserait une fraction de ce montant (la même pour chaque adhérent) et conserverait le reste pour alimenter son système propre d'aide sociale à destination de ses adhérents dans le besoin. La fraction conservée pour l'aide sociale serait décidée démocratiquement par les instances de la mutuelle, et contribuerait à l'image de marque, plus ou moins généreuse, de chaque mutuelle. La « mutuelle des égoïstes » pourrait tout distribuer directement à ses membres, tandis que la « mutuelle du bon samaritain » conserverait toute sa dotation pour l'aide sociale. L'État pourrait inciter fiscalement à une certaine générosité en modulant le montant de la dotation versée à la mutuelle en fonction du taux choisi. L'État pourrait aussi contrôler la dénomination des mutuelles pour éviter la formation de mutuelles de riches et surtout de mutuelles de pauvres (pas de « mutuelle des SDF », par exemple). Précisons aussi que les mutuelles ne pourraient refuser l'adhésion de personnes correspondant à leur dénomination. Quant à l'aide sociale, elle serait réservée aux membres de la mutuelle, et accordée dans le cadre d'entretiens trimestriels avec des délégués (bénévoles) dont le rôle consisterait à évaluer les besoins des demandeurs.

L'auteur admet très clairement que ce schéma rompt avec la tradition de l'État-Providence, où l'égalité de traitement entre personnes aux conditions semblables est garantie à la fois par l'objectivité des critères et par les règles uniformes de la gestion publique. On sait ce qu'il en est en réalité et l'auteur a beau jeu de dire qu'il est de toute façon difficile de faire pire que les institutions actuelles. Mais confier toute l'aide sociale à des organismes privés, s'appuyant sur l'évaluation subjective de bénévoles plus ou moins formés, et avec une hétérogénéité de fonctionnement d'un organisme à l'autre, représente effectivement un changement de logique assez hardi.

La promesse de supprimer réellement la pauvreté mérite cependant qu'on y regarde à deux fois. Le calcul effectué par l'auteur est le suivant. L'aide sociale qui serait remplacée par l'allocation personnelle représente environ 40 milliards d'euros, mais en raison de l'émiettement des aides (notamment famille et logement), près de 30 milliards sont versés à des familles qui ne sont pas immédiatement menacées par la pauvreté et seulement 10 milliards atteignent les plus démunis. Il en faudrait, selon les calculs de l'auteur, environ 15 pour supprimer la pauvreté, c'est-à-dire pour amener tous ceux dont le revenu est en dessous du seuil de pauvreté (580 euros mensuels par unité de consommation) jusqu'à ce seuil. L'allocation personnelle y parviendrait, d'après les taux de générosité prévisibles selon l'enquête réalisée par l'auteur, et en supposant que les besoins soient correctement identifiés au moment du versement de l'aide sociale par chaque mutuelle. L'auteur note que les mutuelles versant une aide sociale plus importante attireraient les personnes dans le besoin (sans créer d'externalité négative sur les donateurs nets, puisqu'ils

sont soumis à un taux de rétention qui relève de la politique générale de la mutuelle et est *a priori* plus stable que la population des adhérents), de sorte qu'une dynamique d'équilibre se créerait et tendrait à réaliser une certaine convergence des montants des aides versées par les différentes mutuelles.

En examinant les grandes catégories de ménages, l'auteur estime que les 5 milliards supplémentaires dégagés en faveur des plus démunis seraient pris sur les ressources des ménages au-dessus de la médiane et non sur celles des ménages situés entre le seuil de pauvreté et la médiane. Cela n'empêcherait cependant pas de nombreux riches égoïstes de choisir des mutuelles peu généreuses pour percevoir l'essentiel de leur dotation (après ponction fiscale incitative, toutefois), et donc de tirer avantage du changement de système. Mais le montant assez dérisoire de la dotation, pour des ménages aisés (environ 130 euros pour un couple, avant ponction fiscale), devrait limiter le phénomène, et l'émulation à la générosité pourrait jouer un rôle en sens contraire.

Proposition hardie, aux résultats vraisemblablement prometteurs... L'auteur avertit en fin d'ouvrage que le silence indifférent à une proposition de ce genre serait inacceptable, et il a raison. Dans la morosité et le cynisme ambiants, il faut accueillir avec bienveillance les propositions novatrices et généreuses, et même susciter leur multiplication. Celle-ci a-t-elle des chances d'aboutir ? On peut être sceptique. Le principal obstacle, qui s'oppose à cette proposition comme à l'idée plus classique de l'allocation inconditionnelle (consistant à verser la dotation personnelle aux individus, sans passer par les mutuelles), est qu'elle suppose la suppression d'un grand nombre de mécanismes d'aide, et qu'une telle suppression massive ne s'est jamais observée. L'incertitude ainsi créée pour les bénéficiaires actuels de ces institutions provoquerait inévitablement une levée de boucliers. Il y a donc là une contrainte politique forte, sans doute rédhibitoire. Seule l'expérimentation locale, partielle, progressive pourrait éventuellement atténuer cette difficulté de base.

L'analyse mériterait par ailleurs d'être complétée sur deux points. L'auteur se focalise sur le chiffre de 15 milliards de besoin d'aides en supposant que les besoins des personnes démunies ne seraient pas directement affectés par le changement de système d'assistance. Or, rien n'est moins sûr. Il est possible que ces besoins se réduisent, grâce à l'effet favorable d'une prise en compte et d'un suivi plus personnalisés de la situation des demandeurs. Le remplacement des guichets anonymes, des files d'attente où règne un climat de honte, par une visite régulière d'un délégué de mutuelle à domicile peut éventuellement transformer les perspectives de vie des personnes concernées. Le fait même que l'aide ne provienne pas de l'État mais d'un organisme à taille plus humaine dont le demandeur est membre à part entière comme toute autre personne non demandeuse peut aussi modifier l'attitude des uns et des autres. On comprend en effet de mieux en mieux que les institutions elles-mêmes, dans leurs principes de fonctionnement, donnent aux in-

dividus des injonctions comportementales directes qui peuvent avoir un effet non négligeable, voire supérieur aux effets incitatifs ordinaires. Il est difficile de prévoir l'effet net sur les besoins d'aide de la mise en place de ce nouveau système. S'il dirige mieux l'aide vers les plus démunis, il les aidera mieux à s'en sortir et réduira le temps passé dans la pauvreté et par là même le risque d'y revenir, mais il peut aussi rendre moins avantageux les efforts nécessaires pour trouver une place sur le marché du travail. En réduisant la stigmatisation des files d'attente dans les locaux administratifs, il peut redonner courage aux plus fragiles ou aussi bien rendre plus supportable la situation d'assisté. La complexité de tous ces phénomènes mériterait une étude approfondie.

On peut faire la même remarque à propos du comportement plus ou moins généreux des mutualistes, qui fait l'objet de l'enquête. Répondre à une enquête personnelle sur le taux de rétention de la dotation est une chose, demander à une mutuelle regroupant des milliers d'adhérents de décider d'un tel taux en est une autre, et il paraît bien aléatoire d'extrapoler de l'un à l'autre. L'auteur suppose en quelque sorte que chaque personne se contentera d'opter pour une mutuelle ayant choisi le taux qui lui convient d'après sa réponse à l'enquête, mais il n'est pas sûr que, confrontés à des choix restreints, et ayant la possibilité de participer au choix du taux pour une collectivité importante, les individus n'adoptent pas des comportements variés. Par exemple, un individu isolé peut avoir un intérêt économique immédiat à adopter un taux de générosité faible, mais en envisageant de participer à un choix collectif impliquant une population importante, mieux percevoir les atouts de l'engagement collectif et peser pour un choix plus généreux. Il paraît donc difficile de prévoir la dynamique démocratique des mutuelles. On peut aussi envisager que la dynamique démocratique et la mobilité des adhérents demandeurs créent des mécanismes cumulatifs qui rompraient la tendance à l'équilibre évoquée par l'auteur.

Le second point insuffisamment évoqué dans cet ouvrage concerne l'aide sociale actuelle qui ne se réduit pas aux sommes distribuées par la CAF et aux principaux minima sociaux. L'aide sociale distribuée par les communes, les diverses formes d'aide prodiguées par les associations caritatives, jouent également un rôle non négligeable et ressemblent par certains aspects (mais certes pas tous) aux mutuelles envisagées par l'auteur. Celui-ci compare en particulier, à bon escient, le délégué de la mutuelle au conseiller municipal, figure emblématique du dévouement ordinaire. De nombreux conseillers municipaux jouent déjà un rôle analogue à celui des délégués, notamment dans les campagnes. A. Leroux présente le système des mutuelles et de l'allocation personnelle comme un tout cohérent où chaque particularité fait sens, en référence à une philosophie personnaliste bien définie. Mais il serait tout aussi intéressant, dans la perspective d'une traduction en actes – dans une société pluraliste où cette philosophie suscite, il faut l'avouer, peu d'enthousiasme – de disséquer les diverses composantes du système pour voir

comment des modifications à la marge des institutions existantes pourraient s'en inspirer pour améliorer les performances du mécanisme général de l'assistance. En particulier, le plus important est-il de rediriger les flux financiers ou de modifier l'organisation concrète de la distribution des aides ? Dans le premier cas, on pourrait imaginer d'augmenter le champ des aides sous condition de ressources pour mieux cibler les bénéficiaires. Dans le second cas, on pourrait réformer l'administration et accroître le rôle des travailleurs sociaux pour leur confier le rôle dévolu par A. Leroux aux délégués de mutuelles. On pourrait aussi imaginer de verser davantage de subventions aux associations caritatives pour les transformer en vecteurs de l'aide publique. Il y a de nombreuses réformes possibles, et une proposition parfaitement cohérente mais très éloignée de la logique des institutions actuelles ne répond sans doute pas complètement aux besoins du moment.

Je ne veux pas dire par là que l'utopie, puisque c'en est une, est inutile. Au contraire, il est important de fixer des directions pour orienter les efforts, de savoir où l'on veut aller pour pouvoir progresser. Mais l'utopie est vraiment bénéfique lorsqu'elle est accompagnée de propositions concrètes permettant de peser *hic et nunc* sur les institutions. De ce point de vue, on peut assez facilement admettre que l'allocation personnelle est source d'idées nouvelles pour des réformes utiles du mécanisme d'assistance aux plus démunis. Il reste encore beaucoup de travail pour donner corps à toutes ces idées. Cet ouvrage aura bien servi la cause des plus démunis s'il encourage de telles recherches.

Alain Leroux, *Éliminer la pauvreté en France avec l'allocation personnelle*
 Paris : Economica, 2004, 153 pages. 15 euros.
 ISBN 2-7178-4947-5.