

ZÉRO SDF ? L'ATTRIBUTION UNIVERSELLE D'UN LOGEMENT

Julien Raone, Christophe Sente

06/03/2018

Face à la dramatique situation des sans-abris en France, quelles seraient les solutions qui, enfin, fonctionneraient ? Deux politologues, Christophe Sente et Julien Raone, tirent les leçons de multiples expériences étrangères pour analyser deux innovations susceptibles de contribuer à atteindre l'objectif « zéro SDF ».

La mobilité des personnes constitue une conséquence classique de l'évolution de l'économie de marché. Dans l'Europe du XIX^e siècle, l'exode rural a accompagné la révolution industrielle. Le traité de Rome a réinventé la liberté de mouvement, devenue liberté de traverser les frontières pour trouver un emploi sur le territoire de l'Union européenne.

Non sans difficultés, chaque époque a trouvé une solution aux problématiques de logement soulevées par ces déplacements collectifs ou individuels. Les cités ouvrières et universitaires, l'encadrement administratif des baux, les prêts à taux garanti ou encore les habitations à loyer modéré illustrent la capacité historique des économies sociales de marché à innover pour garantir un toit aux individus. Ces formes de régulation, toujours en place, atteignent néanmoins leurs limites aujourd'hui.

Les différentes politiques publiques et initiatives privées (de type caritatif ou coopératif) mises en œuvre jusqu'à présent ont longtemps permis de restreindre la « clochardisation » à la figure, poétique et anarchisante, incarnée à l'écran par Michel Simon dans le film de Jean Renoir. Très présente dans l'imaginaire collectif, cette figure du « clodo » a contribué à faire oublier la lenteur récurrente des réactions politiques nationales à un phénomène de sans-abrisme irréductible à un choix individuel ou à un accident dans le parcours de vie. Cette lenteur du politique a été souvent compensée, comme dans les années 1950 avec le déploiement du mouvement Emmaüs, par l'activisme associatif dans des banlieues européennes.

La doctrine néolibérale des années 1980, et plus particulièrement le pilotage de la modernisation d'un tissu industriel fondé sur l'exploitation de l'acier et du charbon, a ouvert une nouvelle époque

dans l'histoire de la mobilité des personnes et l'accès individuel au logement. En 2018, aucun point d'équilibre n'a été trouvé dans cette ère nouvelle.

Mobilité et logement en Europe

Les problématiques du logement et de la mobilité en Europe présentent aujourd'hui plusieurs caractéristiques que résume le phénomène nouveau d'un sans-abrisme structurel à grande échelle. D'abord, la mobilité des personnes, en dehors de l'hypothèse d'une expatriation que la richesse du champ sémantique interdira de confondre avec l'émigration, ne signifie plus nécessairement l'accès à un nouvel emploi en dehors du cadre géographique de vie précédent. Dans un contexte d'installation progressive d'un chômage structurel et d'explosion des prix sur le marché de l'immobilier, cette mobilité a aussi pris la forme de la perte d'un toit. Un licenciement professionnel peut en effet marquer la fin de la capacité à financer un prêt ou un contrat de bail. Partout en Europe, la part croissante des dépenses de logement dans l'utilisation des revenus met en péril la sécurité et le bien-être des individus. Partout en Europe, les expulsions d'individus de leur logement sont en hausse. Pour les plus démunis, la mobilité peut alors se résumer aux quelques mètres qui séparent une porte d'un trottoir.

Ensuite, peu de politiques ont été déployées à l'échelle nationale pour faire face à l'explosion du nombre de sans-abris. Boudu, héros de 1932 de Jean Renoir, a disparu, remplacé dans les rues par des personnes « sans domicile fixe » réduites à la mendicité, auxquelles sont offertes dans le meilleur des cas des solutions d'hébergement provisoire. Les sans domicile fixe d'origine européenne ont été en outre récemment rejoints par des migrants « sans papiers ». La fin de l'emploi à vie, parallèlement à l'essor d'un « capitalisme actionnarial », a participé à la disparition définitive du financement, par un patronat paternaliste, d'interventions dans le logement des employés, notamment sous la forme de la mise à disposition de cités-jardins qui ancrèrent les individus dans un univers domestique quotidien. Quant au secteur du logement subsidié, annexe des États providence traditionnels axés sur la protection de la santé, il s'était progressivement substitué au logement patronal ou posé comme autre possibilité que celui-ci. Son expansion à destination d'une population caractérisée par des revenus faibles est maintenant limitée par ses propres ressources financières et la taille de son parc immobilier.

Enfin, les partis politiques se sont largement désengagés des organisations mutuellistes et coopératives. Depuis l'essor de l'individualisme consumériste des années 1960 et 1970, celles-ci peinent à organiser, à l'intérieur de l'économie de marché, des zones échappant aux effets destructeurs de la logique de l'accumulation capitaliste. Si le logement coopératif connaît un regain d'intérêt en Europe en tant que voie médiane entre la location et la propriété, il reste peu développé

et concerne avant tout des régions relativement aisées, comme la Scandinavie ou la Suisse.

Le sans-abrisme en Europe

En cette première moitié de XXI^e siècle, l'inscription ambitieuse du droit au logement dans des Constitutions nationales contraste avec le vécu de nombreux citoyens, particulièrement celui des plus jeunes d'entre eux. En France, le droit au logement repose sur une interprétation extensive du dixième alinéa du préambule de la Constitution, en vertu duquel « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Malgré la reconnaissance de ce droit, la Fondation Abbé-Pierre estime que le sans-abrisme concerne 143 000 personnes dans le pays en 2012.

À l'échelle internationale, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement [...] ». Plus récemment, l'Union européenne s'était donnée comme objectif, à l'horizon 2020, de sortir 20 millions de personnes de la pauvreté. Tant la Commission et le Parlement européen que le Comité européen des régions et le Comité économique et social se sont inquiétés de la situation des sans-abris et ont multiplié les appels aux États membres, les encourageant notamment à utiliser les ressources communautaires pour atteindre les objectifs du processus dit de l'Europe 2020. En dépit de ces sollicitations, selon des chiffres cités par la commissaire européenne Marianne Thyssen sur le site de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), dans l'Union européenne, « environ 900 000 personnes [...] recherchent un hébergement chaque nuit » et « un peu plus de quatre millions de personnes dans l'UE sont menacées de sans-abrisme chaque année pendant une courte ou une longue période ». Ces chiffres s'accompagnent d'éléments indiquant une expansion du sans-abrisme. Le rapport de 2017 de la même FEANTSA indique qu'en France le nombre de personnes privées de domicile a augmenté de 50% en onze ans ; que le nombre de jeunes sans domicile s'est accru de 85% en six ans au Danemark et de 50% en un an aux Pays-Bas. Bien que le phénomène ait une dimension continentale, en vertu de la répartition des compétences communément admise sur la base de l'article 137 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la résorption du sans-abrisme demeure une compétence nationale.

Le 6 juin 2017, le ministre de la Cohésion des territoires Richard Ferrand a annoncé qu'« un plan quinquennal pour le "logement d'abord" » serait adopté en France et concrétiserait la promesse d'Emmanuel Macron d'une dépense publique plus efficace, fondée sur l'articulation structurelle de l'intervention des acteurs sociaux, au lieu de se résumer à un « *stop and go* » de l'investissement financier. En déplacement à Toulouse au mois de septembre 2017, le président de la République a

par ailleurs confirmé son intention de remplacer les solutions d'urgence, qui restent synonymes de précarité, par une augmentation de l'offre de logements durables. Au-delà de l'élément de langage, la notion de « logement d'abord » est le produit d'expérimentations internationales et s'inscrit dans un débat dont les termes dépassent la concrétisation du droit au logement. Elle touche en effet à la conception même de la protection sociale et à la mise en œuvre de ce que l'essayiste Rutger Bregman nomme les « utopies réalistes » du XXI^e siècle. Réalistes, ces utopies cherchent à conjuguer la maîtrise des finances publiques et une innovation politique au service de la résorption des inégalités.

Sur la question du sans-abrisme, le débat est balisé par l'idée de l'attribution d'un logement et du versement inconditionnel d'une somme d'argent aux exclus de la société par les pouvoirs publics ou par une association de citoyens. Elle concrétise les discussions, jusqu'à présent restées très éthérées tant dans la littérature académique que dans le débat politique, sur la praticabilité d'une allocation universelle.

Deux stratégies innovantes face au sans-abrisme

« Housing First »

Un accès direct au logement

S'ils n'en ont pas inventé le principe, les termes de la communication ministérielle de Richard Ferrand résument parfaitement l'option dite du « Housing First », littéralement traduite par l'expression « le logement d'abord ». D'origine nord-américaine, elle consiste à « passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes ». En d'autres termes, il s'agit de sortir de la rue une personne sans domicile fixe pour lui remettre les clés d'un appartement. Ce dernier peut appartenir au marché locatif privé comme au parc immobilier du logement social ou public. Il est important de préciser qu'il ne s'agit ni d'une structure d'urgence, ni d'un dortoir collectif, mais bien d'un logement semblable à celui de n'importe quel citoyen.

Conçue par Sam Tsemberis, enseignant à l'Université de Columbia, cette méthode de réinsertion sociale est expérimentée à New York dès les années 1990. Les premières expérimentations dans cette métropole, fondées sur des acquis de la recherche psychiatrique, ont été menées avec des personnes sans logement souffrant de troubles psychiques. Leur champ a ensuite été étendu.

C'est par sa mise en œuvre en Utah que la politique du Housing First a gagné en popularité. Dans cet État de l'ouest des États-Unis où la ville de Salt Lake City concentrait un nombre important de personnes sans abri, un programme pluriannuel d'action a été déployé au cours la période 2005-2015. Il est connu pour avoir permis, en dix ans, la réduction de 72% du nombre de personnes (au départ 1 932 individus) ne disposant en permanence d'aucun domicile fixe, ce qui correspond à environ 10% du nombre des personnes alors confrontées dans l'Utah à de graves difficultés de logement.

Éléments clés

Créée sous l'administration Reagan, l'United States Interagency Council on Homelessness (USICH), agence fédérale en charge de la coordination de la lutte contre le sans-abrisme, a manifesté un intérêt croissant pour le *supportive housing*. Elle en a reformulé les éléments clés de la façon suivante.

- Un traitement de l'information relative aux sans-abris est nécessaire afin d'assurer l'identification des citoyens dont l'absence de logement durable présente un caractère permanent et pour lesquels des solutions d'urgence ne suffisent pas. Le *supportive housing* n'a pas pour ambition de remplacer tous les dispositifs d'aide au logement, mais de revoir les fondamentaux de l'assistance aux personnes qui n'ont aucune perspective de relogement et dont la rue est devenue l'habitat par défaut.
- Lorsque cela est possible, le choix du logement doit être laissé aux bénéficiaires du *supportive housing*, qui sont ainsi traités comme des clients, et non comme des assistés.
- La mise à disposition d'un logement doit s'accompagner de la mise en place d'une offre de services à caractère social, médical ou psychologique. Idéalement, les lieux du traitement et du logement sont distincts.
- Au cours des premiers mois, la mise à disposition d'un logement est inconditionnelle : elle ne peut être exclue ou supprimée en raison d'une consommation d'alcool ou de stupéfiants, de l'absence d'un revenu minimum ou en raison d'un casier judiciaire non vierge. En outre, l'administration ne peut lier l'emménagement à la participation obligatoire du nouveau locataire à un programme de réinsertion comprenant des prestations de travail ou un traitement psychologique ou médical.
- À terme, une participation financière est attendue des résidents, mais celle-ci ne doit pas excéder 30% de leurs revenus et peut être acquittée à un rythme plus flexible que pour un loyer mensuel.

Sam Tsemberis est devenu un expert international très consulté, dont l'approche a ensuite été importée au Canada et en Europe. Entre 2011 et 2013, le projet « Housing First Europe » (HFE) a été

conçu comme une expérimentation, avec le soutien de la Commission européenne à partir des ressources financières du programme Progress, et la participation de Sam Tsemberis comme membre du comité de pilotage.

L'enjeu était non seulement de tester une méthode nord-américaine sur le Vieux Continent, mais également d'abandonner la logique de *workfare* caractéristique de l'évolution des systèmes nationaux de protection sociale depuis les années 1990. La logique de *workfare* implique la conditionnalité de l'assistance, l'idée étant que des formes de contrainte sont requises pour sortir de l'exclusion une population, qualifiée d'« assistée », de femmes et d'hommes subissant cette situation depuis la perte d'un travail et d'un logement. Les villes d'expérimentation ont été choisies dans dix pays qui présentaient des systèmes de protection sociale différents.

Afin de mener l'expérience dans des conditions comparables à la situation américaine, il a également été décidé de privilégier les personnes souffrant d'assuétude ou de problèmes d'ordre psychologique pour cet accès au logement. Par ailleurs, l'action a reposé sur le renforcement des liens entre pouvoirs locaux et associations : elle a misé sur la coopération des intervenants plutôt que sur la multiplication des acteurs institutionnels et des démarches administratives.

Enseignements du Housing First

Indépendamment de ce projet de recherche et d'actions municipales soutenu par l'Union européenne, d'autres villes européennes, telles que Stockholm et Malmö en Suède, Tilbourg, Haarlem ou Eindhoven aux Pays-Bas, Bruxelles, Charleroi en Belgique, se sont inspirées des mêmes principes pour lutter contre le sans-abrisme. En France, Marseille, Lille, Toulouse et Paris ont fait l'objet d'un programme commun, intitulé « Un chez-soi d'abord », ouvert à 800 personnes pour une période de trois ans. Conformément aux lignes directrices du Housing First, il prévoit un accès direct au logement sans phase préalable d'hébergement à l'intérieur d'une structure temporaire ; un accompagnement par une équipe pluridisciplinaire composée de médecins et d'assistants sociaux ; une formule de partenariat, qui reproduit la pratique américaine développée par l'agence USICH, articulant les administrations nationales, le secteur hospitalier et les associations du secteur du logement. Un décret du 28 décembre 2016 relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord » a donné un cadre pérenne à cette expérience française d'importation du Housing First. Toutefois, il limite encore le public concerné aux « personnes sans abri atteintes d'une ou de pathologies mentales sévères ».

Il est encore trop tôt pour tirer les conclusions définitives d'une comparaison entre les actions en Europe et en Amérique inspirées par l'approche de Sam Tsemberis. Néanmoins, plusieurs points peuvent être relevés.

- Tout d'abord, la capacité des personnes anciennement sans domicile à conserver un logement est démontrée dans 80% des cas, soit un taux de conservation plus élevé que celui constaté à l'issue de la mise en œuvre des dispositifs classiques d'assistance conditionnant le relogement à un parcours d'intégration sociale. Le Housing First démontrerait en outre une efficacité supérieure pour mettre fin au sans-abrisme de personnes nécessitant un accompagnement important. Autrement dit, est démentie la thèse selon laquelle l'accès à un logement personnel présuppose une forme de rédemption, évaluée à partir d'un faisceau de critères hier religieux, aujourd'hui administratifs. Cela signifie non seulement qu'un type de réforme de la sécurité sociale différent de la mise en place de la « société de contrôle » dénoncée par Michel Foucault et Gilles Deleuze est possible, mais que cette réforme, en raison même de l'abandon de formes de contrôle social, autorise des gains d'efficacité à partir d'une meilleure atteinte des objectifs et d'une réduction des coûts bureaucratiques.
- Aux États-Unis, la thèse de la rentabilité financière du Housing First repose sur un calcul qui ne prend pas seulement en considération le coût des services sociaux, mais également celui de la police, de la justice et des services médicaux, pour lesquels les sans-abris représentent également une charge de travail. Si la transposition des termes de cette évaluation en Europe, où l'emploi est nettement moins flexible au sein des services publics en raison d'un recours encore limité au contrat de travail, est malaisée, les chiffres disponibles, à défaut de démontrer le caractère automatique de la réalisation d'économies à court terme, permettent d'avancer que l'approche du « logement d'abord » ne représente pas un coût supplémentaire pour la collectivité par rapport aux méthodes traditionnelles. Selon les données collectées par un groupe de travail interne aux institutions européennes, le coût global du sans-abrisme est considérable et suffit à justifier un investissement permettant sa résorption. Au Canada, il représentait globalement en 2007 entre 4,5 et 6 milliards de dollars. En Australie, le coût par personne pouvait être estimé à un montant entre 700 000 dollars et 4,5 millions de dollars. D'après les chiffres cités par Rutger Bregman, une personne vivant dans la rue coûterait aux pouvoirs publics aux États-Unis, selon l'État considéré, de 16 000 à 31 000 dollars par an, tandis que la mise à disposition d'un appartement et d'un suivi professionnel représenterait une dépense de 11 000 dollars. Ces grandes variations dans les chiffres proviennent de l'absence de définition internationale commune du phénomène de sans-abrisme et du flou même de cette notion dans les États. Il reste que, si des biais statistiques sont possibles et si l'existence d'un miracle est légitimement mise en doute, personne ne paraît contester à la démarche un succès substantiel.

En ce sens, les critiques à l'encontre du Housing First concernent moins le contenu que ses limites. Le fait de reloger des centaines, voire des milliers d'individus, ne résout pas ce que Robert Castel a appelé « les métamorphoses de la question sociale ». Il en rend seulement les aspects les plus

extrêmes moins visibles. La problématique du mal-logement, qui en est une dimension – et touche en France 4 millions de personnes « mal logées » et 12 millions « fragilisées par rapport au logement », selon les critères développés par la Fondation Abbé-Pierre –, demeure. De surcroît, à l'échelle des quelques milliers de sans domicile fixe, le relogement ne garantit pas l'accès à un emploi, même s'il en constitue apparemment une précondition.

Ensuite, la seule réintégration d'un logement ne résout pas la question de l'isolement des anciens sans-abris. De ce point de vue, l'efficacité du logement individuel, à l'évidence supérieure à celle du dortoir en termes de qualité de vie, est questionnée. Le logement coopératif et partagé, s'il connaissait une plus grande diffusion, offrirait des avantages évidents en termes de rétablissement des contacts sociaux. De plus, si le Housing First est susceptible d'engendrer des économies, celles-ci ne peuvent être attendues immédiatement par les pouvoirs publics, généralement soumis en Europe à la contrainte de la recherche de l'équilibre budgétaire. Ces économies ne peuvent en effet être réalisées qu'à partir d'une réduction immédiate des effectifs salariés dans les secteurs de la police, de la santé et de l'aide sociale. Or, les licenciements ont un coût économique et social, aussi la solution du non-remplacement après un départ volontaire, souvent en raison de l'atteinte de la limite d'âge, est-elle privilégiée par les gestionnaires des collectivités. Partant, la réduction de la dépense s'effectue à un rythme relativement lent, lié à la structure de la pyramide des âges. En outre, les économies ne sont pas réalisées au sein des départements chargés d'investir dans le relogement des sans-abris. Par conséquent, une généralisation du Housing First suppose non seulement une reconfiguration de l'aide sociale administrée par l'État et les associations, mais aussi la manifestation d'une solidarité plus large au sein de la société ; autrement dit, une stratégie d'investissement financier et social. La solidarité peut se matérialiser par l'impôt et les dons, mais doit être également encouragée par d'autres formes de participation, telles que le volontariat ou la souscription de nouveaux instruments financiers comme les *social impact bonds*, expérimentés dans les pays anglo-saxons mais encore considérés avec méfiance en Europe.

- Enfin, le Housing First parie sur une offre de logement suffisante, alors que le marché immobilier européen se caractérise par des prix élevés et une propension à la spéculation qui se traduit notamment par la rétention par leurs propriétaires de biens inoccupés. Seule une action directrice de l'État peut contribuer à l'augmentation de l'offre. Elle peut comprendre des incitations, notamment fiscales, à l'accueil des personnes sans domicile fixe dans des biens privés. Elle pourrait également inclure des mesures d'expropriation ou de réquisition des biens abandonnés par leurs propriétaires, ou encore le financement direct d'investissements dans le secteur de la construction, pour autant que les partenaires européens s'accordent pour ne pas prendre en considération de telles dépenses publiques

dans le cadre du calcul de l'endettement admissible au regard des critères de convergence communautaire.

De l'argent, sans contrepartie

La mise à disposition immédiate d'un logement pour une personne sans domicile fixe peut paraître révolutionnaire par la confiance qu'elle place dans les ressources d'autonomie des individus. Elle semble pourtant presque timorée et bureaucratique comparée à une autre démarche dont Rutger Bregman s'est également fait l'écho. Elle a consisté à proposer en 2010 à une personne sans-abri vivant à Londres d'utiliser un budget de 3 000 livres sterling pour redonner une direction à sa vie. Pilotée par l'ONG Broadway, l'expérience a été réalisée à très petite échelle, avec quinze personnes sans domicile fixe depuis au moins quatre ans. Certaines vivaient dans la rue depuis quarante-cinq ans. Aucun logement n'était fourni, la somme n'était pas remise dans son intégralité en mains propres, mais un assistant social invitait chaque bénéficiaire de l'opération à réfléchir à l'utilisation de cet argent avant de lui allouer les fonds de façon progressive, éventuellement revus à la baisse par les destinataires de l'aide eux-mêmes. Ce mode d'intervention, basé sur la responsabilisation individuelle et la personnalisation de l'utilisation d'un budget traditionnellement affecté à des formes stéréotypées d'assistance, a permis en quelques mois à onze des quinze sans-abris de retrouver un logement, voire une place dans la société. Compte tenu de la rémunération du coordonnateur du projet, chargé des relations avec les sans-abris, cette approche a coûté sensiblement plus cher que l'aide traditionnelle au cours de l'année de sa mise en œuvre. Une réduction de la dépense sociale en base pluriannuelle était toutefois attendue de la réinsertion de plusieurs sans-abris et de l'amenuisement progressif du rôle du coordinateur du projet. Seule une reconduction de cette expérience à une plus grande échelle pourrait autoriser des conclusions quant à sa praticabilité en tant que nouvelle forme de politique publique en Europe, renversant fondamentalement, comme le Housing First, la logique d'intervention privilégiée depuis plusieurs décennies.

Cette expérience n'est toutefois pas anecdotique, ni inédite. En Afrique comme en Amérique du Sud, des organisations non gouvernementales et des économistes tentent depuis plusieurs années de remplacer les politiques traditionnelles d'assistance, basées sur le subventionnement de projets conçus par les donateurs ou la distribution de biens, par des dons financiers sans contrepartie ou moyennant très peu de conditions. Le *New York Times* s'en est notamment fait fréquemment l'écho. C'est également le cas de plusieurs médias européens, tels le journal *Le Monde* ou Arte. La diffusion de ce type d'initiatives doit beaucoup à l'impulsion de l'économiste mexicain Santiago Levy dans les années 1990. Alors que ce dernier occupait des fonctions gouvernementales et que son pays traversait une crise économique et sociale profonde, il a prôné l'abandon du

subventionnement de produits alimentaires au profit de la distribution directe d'argent aux citoyens les plus pauvres, à la seule condition que ceux-ci veillent à la scolarisation et au maintien de la santé de leurs enfants. Quelques années plus tard et après que l'expérience a vaincu les réticences, liées à la présomption selon laquelle l'argent ainsi versé allait être prioritairement consommé en cigarettes et en alcool, 6 millions de Mexicains bénéficiaient de ce type de transferts. Les conditions de vie générales de la population avaient connu une amélioration sensible.

Au Brésil, en 2003, alors que le président Lula était encore au pouvoir, plusieurs dizaines de millions de personnes considérées en situation de pauvreté extrême ont pu bénéficier du programme Bolsa Familia, également fondé sur le principe de transferts financiers auxquels très peu de conditions étaient associées. Comme au Mexique, les bénéficiaires de l'aide s'engageaient à assurer la scolarité de leurs enfants, mais n'avaient pas à satisfaire une longue liste de critères administratifs. Des effets rapides ont été constatés, tant du point de vue de la santé des enfants, que dans les progrès de l'accès à l'éducation ou l'amélioration plus générale des conditions d'existence.

Le pari de Santiago Levy a inspiré les fondateurs de l'organisation non gouvernementale nord-américaine GiveDirectly, issus du MIT et de Harvard. Mettant en place des programmes plus radicaux que ceux lancés au Brésil ou au Mexique, leurs innovations leur ont valu le soutien financier de grands groupes tels que Google. L'ONG a également retenu l'attention des milieux académiques et de la Banque mondiale. Spécialisée dans les zones géographiques particulièrement pauvres, GiveDirectly est ainsi intervenue au Kenya et en Ouganda, mais aussi aux États-Unis, après le passage de la tornade Harvey au Texas en août 2017. Le principe de son intervention est simple : l'aide n'est pas conditionnelle, mais elle est dirigée vers une population dont les besoins ont été présumés, sinon identifiés avec plus de certitude que par les autres formes de coopération au développement, à partir d'enquêtes préliminaires de terrain. En outre, l'administration des transferts financiers est souple et repose sur l'utilisation d'un réseau de téléphones mobiles, et non sur la mise en place de nouveaux guichets ou le recours à des intermédiaires locaux. Cette technique permettrait de limiter les coûts de fonctionnement et d'assurer le bénéfice de 93% du montant des dons aux destinataires finaux.

Dans le domaine spécifique du logement, GiveDirectly a conçu au Kenya une intervention en faveur, non pas des personnes sans domicile fixe, mais d'habitants des zones géographiques où la précarité était notamment attestée par la persistance de l'utilisation de toits de paille. De l'argent liquide a été distribué à cette population. On a constaté que l'acquisition de toits en métal avait figuré parmi les priorités des bénéficiaires de l'intervention de l'ONG, sans qu'il ait été nécessaire

de lier le versement de l'argent à des conditions strictes d'utilisation. La question de l'importation de cette méthode dans l'hémisphère nord fait pourtant débat. En effet, en Europe ou aux États-Unis, où des sociétés de crédit sont bien implantées, l'endettement de ménages tend à montrer que leur sortie de la pauvreté dépend moins d'un accès à des ressources financières qu'à un emploi sous la forme d'un contrat à durée indéterminée. À l'instar de la démarche du Housing First, la stratégie du *give directly* (« donner directement ») n'est donc pas une recette miracle pour résoudre tous les aspects de ce que Robert Castel a appelé « les métamorphoses de la question sociale ».

Les limites éventuelles de ces innovations ne peuvent cependant justifier le statu quo des politiques publiques, dont elles soulignent au contraire le coût et les limites. L'intervention de GiveDirectly au Texas a montré que la méthode pouvait obtenir des succès en dehors du contexte africain et a permis de mettre en avant la supériorité de la monnaie lorsque les biens mis à disposition des bénéficiaires d'une aide ne correspondaient pas à une demande. Comme l'ont écrit Kevin Starr et Laura Hattendorf dans les colonnes de la *Stanford Social Innovation Review*, l'approche du don inconditionnel ouvre des perspectives, bien qu'elle doive encore être testée avant d'être généralisée. Récemment, l'ONG a franchi une nouvelle étape proche de la réflexion menée dans l'hémisphère nord sur la réforme de la protection sociale : elle teste au Kenya la praticabilité d'une allocation universelle.

Du droit au logement à l'allocation universelle

La mise en place de stratégies telles que le Housing First ou celle de GiveDirectly devrait amener les pouvoirs publics à interroger, de façon plus générale que dans le seul cadre de la lutte contre le sans-abrisme, l'efficacité de leur propre politique pour garantir une sécurité à des citoyens privés d'un habitat décent, voire d'une rémunération professionnelle, notamment en raison de la modernisation économique.

La portée de ces deux stratégies dépasse en effet la seule question du droit au logement pour une centaine de milliers de personnes en France et de l'ordre d'un million d'habitants en Europe. Elles questionnent non seulement la réelle couverture de la protection sociale traditionnelle, mais aussi le rapport entre les coûts de son administration et le montant des interventions versées aux administrés. Inscrites dans un nouvel axe de refondation de l'État social, ces stratégies apparaissent comme deux propositions d'avant-garde, ancrées dans la réalité du terrain en Europe, en Amérique ou en Afrique. Plus globalement, elles ouvrent la voie à une réflexion pragmatique, plus proche de l'inspiration d'un John Dewey invitant à expérimenter toute méthode contribuant à l'émancipation des individus dans la société que de la nostalgie de l'étatisme progressiste des années 1970, latente chez les sympathisants de Jeremy Corbyn en Grande-Bretagne ou de Jean-

Luc Mélenchon en France. Les stratégies du Housing First et de GiveDirectly invitent à une rupture des politiques publiques avec, d'une part, une approche microscopique et compassionnelle de la question sociale, ne voyant en celle-ci que la somme d'accidents dans des parcours de vie individuels ; et, d'autre part, une approche macroscopique pour laquelle la protection des individus dépend de la seule intervention de l'État. Le Housing First et l'approche de GiveDirectly considèrent les personnes bénéficiant de leurs interventions, non comme une collection de situations individuelles difficiles, mais comme un groupe social victime d'une situation qui échappe à sa maîtrise. En outre, à la différence des options défendues par bon nombre de progressistes en Europe, ils fondent leur remédiation sur un allègement du dispositif administratif, une articulation des pouvoirs publics et des partenaires privés et, surtout, sur la responsabilité des bénéficiaires de l'aide. Dans la vision qu'ils exposent, si la communauté, organisée sous la forme d'associations de droit privé ou public, contribue à la réinsertion sociale, son rôle est nettement moins affirmé que dans le modèle coopératif du « *care* », par exemple, inspiré à Martine Aubry par les travaux du sociologue proche de Tony Blair dans les années 1990, à savoir Anthony Giddens.

L'étude et l'expérimentation d'un nouveau mode de protection sociale fondé sur l'octroi d'une aide inconditionnelle, délivrée de toute machinerie bureaucratique et utilisant les ressources de la technologie pour mettre définitivement fin à l'organisation en files et guichets, peuvent également être utilisées dans le cadre du débat sur la praticabilité de l'introduction d'un revenu universel, dont ils anticipent les caractéristiques et font ressortir l'intérêt.

En France, en 2016, la Fondation Jean-Jaurès avait approfondi la réflexion sur l'allocation universelle, procédé aux premières simulations budgétaires sur la question avec le Cepremap et l'Institut des politiques publiques et lancé **une expérimentation** en Gironde. Dans son intervention du 27 octobre 2016 sur l'expérimentation du revenu de base dans ce département, le directeur de la Fondation Gilles Finchelstein a souligné, au-delà de la question de l'appropriation politique du revenu de base, sa portée dans la réorganisation de la cité, en matière de rapport au temps, à la solidarité, à la collectivité et à la redistribution de l'impôt. Toutefois, malgré le travail pédagogique de think tanks et de militants, l'allocation universelle demeure couramment perçue par l'opinion publique au prisme de sa version libertarienne, c'est-à-dire comme un choix individualiste, et non comme celui d'une sécurité sociale fondée sur la mutualisation des ressources et la solidarité des sociétaires. L'allocation universelle est ainsi vue comme un substitut à l'assurance santé et à l'assurance chômage. Lorsqu'elle est comprise comme un revenu citoyen, à la fois différent des dispositifs d'insertion existants et suffisant pour assurer au moins une survie économique dont le revenu professionnel serait le complément, c'est alors moins son principe que la possibilité d'un financement qui est contesté. Au-delà de leurs divergences, ces critiques « de gauche » et « de droite » partagent le postulat, que beaucoup de ses défenseurs ne contestent pas suffisamment,

selon lequel l'introduction d'une telle réforme doit s'effectuer sous la forme d'un big bang.

D'ailleurs, lorsque Benoît Hamon a introduit l'idée d'allocation universelle dans son programme de candidat à l'élection présidentielle de 2017 – la faisant sortir de l'enceinte des débats académiques, marqués par les interventions de Philippe Van Parijs et de Jean-Marc Ferry –, celle-ci s'est soldée par un échec politique, le manque d'estimations précises en termes budgétaires lui faisant perdre ainsi en lisibilité et en crédibilité.

GiveDirectly et le Housing First permettent de sortir l'allocation universelle du débat stérile opposant ses partisans et ses adversaires à partir de positions de principe, car elles illustrent la praticabilité et l'intérêt de trois caractéristiques d'un futur revenu universel : l'inconditionnalité de l'attribution, la simplification de l'accompagnement administratif et la responsabilisation des bénéficiaires, juges et maîtres de la direction donnée à leur existence dans un monde qui ne garantit plus à chacun le bénéfice d'un emploi salarié à vie. Simultanément, l'expérience tirée de ces programmes suggère qu'un tel revenu pourrait être étendu progressivement à partir d'un noyau composé des citoyens les plus exposés à la violence de la modernisation socioéconomique contemporaine.

Tout d'abord, GiveDirectly comme le Housing First montrent que l'innovation principale de la proposition d'allocation universelle est moins l'universalité mise en avant par ses défenseurs que l'inconditionnalité de son versement. Grandiloquente, la prétention à l'universalité n'est pas ou plus révolutionnaire : elle est déjà ancrée dans la nature constitutionnelle de droits que le Housing First comme GiveDirectly et l'idée de revenu citoyen entendent rendre effectifs. La nouveauté réside dans la simplification des procédures et des mécanismes de financement de la protection des droits, ramenés à un dispositif unique qui a vocation à limiter les ressources humaines et financières nécessaires à son administration. En d'autres mots, le Housing First et GiveDirectly justifient implicitement le déploiement de l'allocation universelle en montrant que l'inconditionnalité d'une intervention en augmente l'efficacité et en démentant la thèse selon laquelle cette efficacité découle de la précision, du perfectionnement et de la multiplication des réglementations.

Ensuite, le Housing First et GiveDirectly sont la preuve qu'un abandon des méthodes traditionnelles d'intervention du *welfare state* au profit de l'allocation directe d'un bien ou de ressources financières peut s'effectuer de façon progressive, par domaines (comme le logement) et/ou par catégories sociales (comme les sans-abris). Autrement dit, la réforme de la protection sociale n'impose ni un big bang, ni même de remplacer l'ensemble des dispositifs mis en place depuis 1945. Seul un tri s'impose afin de distinguer ce qui fonctionne et ne fonctionne pas, et ce qui n'a jamais

été mis en place. L'expérience du déploiement du Housing First en Amérique, comme la transition des interventions de GiveDirectly au Kenya d'une mesure ciblée destinée à améliorer la qualité de l'habitat vers un régime d'allocation universelle, montre qu'une révolution des dispositifs de protection sociale peut s'effectuer dans le cadre d'une stratégie gradualiste. Il s'agirait de définir une action ciblée dont le périmètre et l'objet seraient ensuite étendus au fur et à mesure des résultats de l'expérimentation. Cette approche gradualiste visant à étendre progressivement la jouissance d'un droit « universel » à un nombre croissant de bénéficiaires a d'ailleurs montré son efficacité sociale dans le contexte européen d'une « universalisation » du droit de vote, qui n'est pas encore tout à fait aboutie près de deux siècles après la vague des révolutions politiques de 1830. L'option de l'introduction progressive d'un revenu universel pourrait ainsi s'accomplir à partir d'un inventaire préalable des groupes sociaux dont la condition économique empêche l'effectivité des droits constitutionnels réputés universels par notre conception des droits de l'homme. Si les sans-abris qui ont pu bénéficier des mécanismes du Housing First ou de GiveDirectly étaient les premiers destinataires de cette nouvelle génération de mécanismes de protection sociale, les jeunes tout comme les personnes âgées pourraient être les suivants à en bénéficier. La voie de l'expérimentation ouverte au sein du département de la Gironde par la Fondation Jean-Jaurès applique en partie cette stratégie puisqu'elle repose sur des séances de travail entre experts et citoyens visant à identifier la formule la plus adaptée à l'instauration d'un revenu de base. Deux populations seront ciblées par la mesure, les jeunes et les agriculteurs, dans le cadre d'une formule posant le revenu à 1 000 euros par mois.

Le Housing First et GiveDirectly apportent encore deux enseignements. Premièrement, ils indiquent qu'un enjeu fondamental de l'octroi d'une allocation destinée à assurer la jouissance effective de droits sociaux n'est pas une discussion de principe sur la méthode, mais une évaluation des avantages respectifs de l'attribution de biens ou de monnaie. Il est vraisemblable que la solution réside dans l'articulation des deux formes plutôt que dans une alternative binaire. Comme le montre l'expérience de GiveDirectly, le versement inconditionnel d'un montant financier présente l'avantage de la simplicité administrative, et l'utilisation de la téléphonie contribue à une réduction des frais de gestion. La réussite de cette stratégie dans le cadre de l'expérience menée à Londres par l'ONG Broadway en 2010 suggère qu'elle peut fonctionner dans le contexte d'une société de consommation dont on pourrait craindre qu'elle distraie les individus du choix des dépenses nécessaires à leur subsistance. De son côté, le Housing First invite à soustraire un besoin primaire, celui de se loger, aux risques du marché, et plus particulièrement aux coûts de la spéculation. Cette logique s'inscrit dans le sens de la proposition introduite par une équipe de chercheurs de l'University College London autour de l'idée de services universels de base. Il s'agit en l'occurrence de penser l'extension des principes d'accessibilité et de gratuité dans des domaines tels que le logement, l'alimentation, les transports ou les technologies de la

communication. La proposition repose notamment sur un investissement massif dans le logement social et les réseaux de transport public, et souligne le caractère réalisable de son financement par la voie d'une réallocation de la dépense publique, estimée annuellement à 42 milliards de livres, soit 2,3% du PIB britannique. De telles suggestions n'impliquent pas d'adhérer à la thèse d'une quelconque supériorité de l'État sur le marché pour l'allocation de biens. Elles rappellent d'une part que l'existence d'un marché libre dans plusieurs secteurs vitaux pour les individus est une illusion et, d'autre part, qu'un déséquilibre des rapports entre l'offre et la demande, voire une situation monopolistique dans le secteur privé, contribue à une inflation intolérable des prix pour les consommateurs.

En second lieu, le Housing First et GiveDirectly montrent que, si l'intervention des pouvoirs publics gagnerait à être rénovée pour être débarrassée de sa dimension bureaucratique, la réforme de la protection sociale ne peut se réduire à une formule de privatisation si elle maintient une ambition universelle. Si des associations de droit privé peuvent contribuer à la sécurité sociale, celle-ci ne constitue pas une sphère indépendante de la société dont l'État pourrait s'exclure. Concrètement, la protection sociale, comme sa réforme, interpelle l'État non pas en tant que gestionnaire mais parce que, conformément à sa définition wébérienne d'acteur détenant le monopole de la force, il est le seul compétent pour imposer une adaptation du droit fiscal et, de façon plus générale, du droit civil, aux besoins de régulation de la société.

Il ne peut exister de revenu universel sans la détermination d'une base d'imposition en vue de son financement. Le droit de tous au logement ne peut avoir de caractère effectif sans réglementation de l'usage, dans le secteur immobilier, du droit de propriété. À ces questions, ni le Housing First ni GiveDirectly n'apportent de réponse. Le débat démocratique peut et doit commencer. De préférence, à l'échelle européenne.

Retrouvez un entretien avec Christophe Sente : « Le Housing First a permis de réduire de 72% le nombre de sans-abri à Salt Lake City » (*Libération*, 6 mars 2018)