

La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards Le tournant récent de l'histoire *

Julien Damon

Chef du département Questions sociales au Centre d'analyse stratégique
Professeur associé à Sciences-Po

REFERENCE : « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards : une histoire en mouvement », Revue de droit sanitaire et social, vol. 43, n° 6, 2007, pp. 933-951.

L'essentiel

Longtemps icônes de l'indignité infamante, les vagabonds et les mendiants ont été pendant des siècles la figure typique et parfois terrifiante du trouble à l'ordre public. A bien des égards la prise en compte collective de leur situation – orientée vers la répression – est à la source du droit pénal et du droit social. Le vagabond traverse ainsi l'histoire de la pénalisation des individus et de la socialisation des risques. Avant de devenir « SDF » - icône des priorités politiques contemporaines de lutte contre l'exclusion – le vagabond a été décrit comme « clochard » durant la période des Trente Glorieuses, n'appelant plus qu'une coercition résiduelle et légitimant une montée en puissance des dispositifs d'assistance. Cet article opère un retour historique long sur le traitement du vagabondage et s'arrête sur le cas des clochards pour repérer quelques constances et souligner le caractère très récent du virage des politiques publiques, dans les années soixante et soixante-dix.

Mots-clés : Sans-abri * Vagabondage * Mendicité * Répression * Clochard * Dignité

Après des siècles de coercition, d'assistance teintée de moralisation et/ou de punition, un nouvel édifice juridique s'est étendu depuis la Libération au sujet des mendiants et vagabonds et, plus globalement, de la pauvreté. A côté de la création de la Sécurité sociale, le système d'assistance que l'on aurait voulu faire disparaître avec la généralisation des assurances obligatoires s'est en fait renforcé¹. Avec l'ambition d'un Etat social à la fois assureur et protecteur, le vagabond et le mendiant – cibles emblématiques d'un droit classiquement orienté sur la répression - passent du droit pénal au droit social. Ils ne doivent plus être réprimés mais protégés ou rééduqués. Ils ne sont plus envisagés comme des asociaux mais considérés comme des assistés, dotés de droits économiques et sociaux². C'est au tournant des

* Cette contribution prolonge une série de travaux sur les questions du traitement du vagabondage et de la mendicité, notamment Vagabondage et mendicité : délits périmés, contrôle persistant, in L. Mucchielli et P. Robert (dir.), Crime et sécurité : l'état des savoirs, La Découverte, 2002, p. 120 ; Cinq variables historiques caractéristiques de la prise en charge des « SDF », Déviance et société, 2003, p. 25 ; Vagabondage, interdépendances et ajustements du territoire. A propos d'Abram de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, Fondations, n° 3, 1996, p. 57. Il faut également signaler notre récente contribution, Pour une agence européenne en faveur des sans-abri, RDSS, 2007, 887.

¹. Il n'est pas superflu de souligner ici que, dans les années soixante-dix, l'idée d'une disparition totale de l'assistance était sérieusement envisagée. Dans un contexte de plein emploi et de généralisation de la Sécurité sociale, une réflexion prospective de trois corps de hauts fonctionnaires, l'Inspection Générale des Affaires Sociales, l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection des Finances, concluait au caractère « possible et souhaitable » de la suppression de l'aide sociale, « grâce à une généralisation de la Sécurité sociale à la fois horizontale, c'est-à-dire couvrant tous les Français, et verticale, c'est-à-dire satisfaisant les besoins des populations marginales ». On lisait dans les résultats de cette réflexion publiée par l'IGAS, sous la plume de Michel Laroque, que « un système d'aide alimentaire spécifique aux exclus est contraire au principe même de solidarité sociale et crée une opposition sociologique entre citoyen 'assistant' et citoyen 'assisté' ». M. Laroque, L'aide sociale : réforme ou suppression, RFAS, 1976, p. 17.

². Pour l'approche historique, voir J. Sayah, Le vagabondage et la mendicité : un délit périmé, Revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n° 1, 1997, p. 45, et M.-H. Renaut, Vagabondage et mendicité. Délits périmés, réalité quotidienne, Revue Historique, n° 606, 1998, p. 287. Signalons juste que dès les années

années soixante et soixante-dix qu'en France les politiques ne s'orientent plus d'abord sur la répression, mais sur la réadaptation. Le contrôle social passe alors, selon les termes employés à cette époque, d'une démarche carcérale à une approche éducative³.

Vagabondage et mendicité ont toujours apitoyé et/ou effrayé. Si les deux problèmes ne sont pas strictement reliés, car tous les mendiants ne sont pas vagabonds et inversement⁴, il est difficile de les envisager séparément car les interventions publiques qu'ils ont suscitées, et qu'ils continuent à susciter même si le vocabulaire a changé, les visent généralement de concert. Tout un arsenal juridique, plus ou moins raffiné en fonction des époques, a été éprouvé pour en venir à bout. On a tour à tour, ou tout à la fois, voulu enfermer, nourrir, bannir, renvoyer dans les paroisses, torturer, soigner, assister, mis au travail⁵.

Les vagabonds ont longtemps été la cible principale des interventions répressives de l'Etat⁶, dont les politiques nationales de sécurité ont pu se mettre en place en palliant la collaboration instable des collectivités locales qui se renvoyaient la charge des errants⁷. Baptisés maintenant SDF, ils sont devenus la cible emblématique des interventions étatiques de lutte contre l'exclusion⁸. Cristallisant les craintes, dans toute période de mutations économiques et sociales, les mendiants et les vagabonds se sont toujours trouvés au cœur des réflexions et des actions de traitement (social et/ou pénal) de la déviance.

Vagabondage et mendicité se sont progressivement effacés, au cours du XX^{ème} siècle, en tant que problématiques spécifiques d'ordre public. Les « SDF » vont réapparaître, en tant que problème social, dans les années quatre-vingts. Leur présence visible dans l'espace public va conduire au développement de politiques spécifiques de prise en charge sociale, mais également, par le biais d'arrêtés municipaux dits « anti-mendicité », à un retour des débats et des mesures visant à réprimer ou seulement à repousser les vagabonds⁹. Entre-temps l'intérêt – aussi peu prononcé fût-il – se sera concentré sur les « clochards ».

On décrira ici, d'abord, la grande profondeur historique de l'action publique en direction des vagabonds et des mendiants. Celle-ci est assurément à la base de pans conséquents du droit pénal, du droit social, et de leurs interdépendances relatives. On insistera ensuite sur le virage récent – datant des années 1960 et 1970 – de l'orientation de la prise en charge qui voit la caractérisation de sa cible passer du vagabond indigne et dangereux, au clochard digne de pitié privée mais n'appelant pas d'action publique d'ampleur. A cette étape, on proposera quelques explications générales de ce virage dans les appréciations collectives et les orientations des politiques publiques. Enfin, on reviendra sur l'ambivalence des politiques de

cinquante le délit de vagabondage était déjà considéré comme périmé. Voir explicitement C. Salmon-Riccu, Le vagabondage, délit périmé, *La vie judiciaire*, n° 597, 16 septembre 1957, p. 1.

³. P. Lascoumes, *Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social*, Masson, 1977.

⁴. Sur ce point crucial, marqué du sceau de l'évidence mais très souvent oublié, voir une des démonstrations économiques de B. O'Flaherty, *Making Room. The Economics of Homelessness*, Harvard University Press, 1996.

⁵. Pour la richesse des orientations, des innovations, voir trois classiques de cette littérature C. Paultre, *De la répression du vagabondage en France sous l'Ancien Régime*, Genève, Slatkine-Mégorios Reprints, 1975(1906) ; A. Vexliard, *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Marcel Rivière, 1956 ; B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen-Age à nos jours*, Gallimard, 1987(1978).

⁶. P. Robert, *Le citoyen, le crime et l'Etat*, Genève, Droz, 1999.

⁷. C'est la thèse très étayée, très séduisante et trop peu lue de A. de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, PUF, 1995(1988).

⁸ H. Thomas, *La production des exclus. Politiques sociales et processus de désocialisation politique*, PUF, 1997

⁹. Voir, sur toutes ces matières et le détail de ces points, D. Roman, *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2002, ainsi que sa contribution à cette livraison de la RDSS.

sécurité et de solidarité. Pénal et social se mêlent dans la gestion de l'ordre public. C'est ce que montre ce retour sur le passé du traitement de la question actuelle des SDF.

En préambule il importe, pour souligner les virages historiques récents, de constater que les analyses sur les vagabonds et les mendiants ont longtemps et très fortement insisté sur la rationalité, malveillante, de leurs activités et sur leur organisation criminogène (au XIX^{ème} siècle par exemple)¹⁰, alors que les travaux socio-démographiques ou socio-médicaux plus récents consacrés aux clochards ou aux SDF ont insisté sur leur irrationalité ou plus exactement sur leur désorganisation¹¹.

Une question de grande profondeur historique : la lutte contre les vagabonds

La question du vagabondage est d'une grande densité – au sens de poids et de profondeur - historique. A partir du milieu du XIV^{ème} siècle, le contrôle de la population errante constitue le point central des responsabilités étatiques de contrôle social¹². La grande affaire en matière d'ordre pour l'Etat monarchique européen c'est le vagabondage¹³. Avec le contrôle de ceux qui échappent aux communautés et aux solidarités locales, l'Etat, expérimente lois et incriminations, s'affirmant de la sorte contre les pouvoirs municipaux.

Au Moyen Age le vagabondage fut d'abord poursuivi sans être défini. Des mots comme « caymands », « mâraux », « oyseux », « ruffians », désignaient les errants, sans distinctions claires. Il faut attendre le début du XVI^{ème} siècle pour qu'une ordonnance de François I^{er} en 1534 apporte un premier élément de caractérisation en parlant de « tous vagabonds, oisifs, gens sans aveu et autres qui n'ont aucun bien pour les entretenir et qui ne travaillent ne labourent pour gagner leur vie ». Le terme « sans aveu » aura été des plus couramment utilisés pour les désigner. On le retrouve dès les premiers textes au milieu du XIV^{ème} siècle. Il désigne les personnes qui ne sont pas « vouées » à un suzerain et qui n'appartiennent pas à une communauté instituée¹⁴. Au-delà des termes, les trois variables historiquement associées à la catégorie de vagabond sont l'indigence, l'oisiveté et la mobilité.

Après des siècles d'ordonnances royales et de condamnations, la codification révolutionnaire et impériale systématise les pratiques. Mendicité et vagabondage sont inscrits dans le Code pénal. L'article 270 fixe une définition : « Les vagabonds ou gens sans aveu sont ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier, ni profession ».

¹⁰. Voir, pour quelques repères, E. Darnaud, Vagabonds et mendiants, Ernest Leroux, 1876 ; L. Paulian, Paris qui mendie. Mal et remède, Paul Ollendorff, 1893 ; F. Chanteau, Vagabondage et mendicité, A. Pedone, 1899 ; C. Le Roux, Le vagabondage et la mendicité à Paris et dans le département de la Seine. Assistance et répression, Thèse pour le doctorat en droit, Michalon, 1907 ; A. Berne, Vagabondage et mendicité. Législation actuelle et projets de réforme, Thèse pour le doctorat ès sciences juridiques, Montpellier, Firmin, Montane et Sicardi, 1910. Pour un panorama rétrospectif très critique J-C. Beaune, Le vagabond et la machine. Essai sur l'automatisme ambulatoire. Médecine, technique et société. 1880-1910, Champ-Vallon, 1983.

¹¹. Certaines descriptions actuelles insistent ainsi, souvent *ad nauseam*, sur l'atonie de leurs comportements et l'anomie de leur vie quotidienne. La référence la plus importante pour ce point de vue est l'ouvrage à succès de P. Declerck, Les naufragés. Avec les clochards de Paris, Plon, 2001.

¹². Le sociologue Robert Castel date ainsi la « naissance » de la question sociale de ce milieu du XIV^{ème} siècle. Cf. R. Castel, Les métamorphoses de la question sociale, Fayard, 1995.

¹³. Voir, à nouveau, A. de Swaan, op. cit.

¹⁴. Pour le dictionnaire *Le Robert* : « Homme sans aveu, qui n'était lié à aucun seigneur, ne pouvait invoquer aucune protection ». L'aveu était défini comme « déclaration écrite constatant l'engagement du vassal envers son seigneur, en raison du fief qu'il a reçu ». Quant au sens moderne de sans aveu, il est globalement synonyme de vagabond ou d'aventurier. Merci à Bernard Cazes pour ces précisions.

----- **Encadré 1.** Vagabondage et mendicité dans le Code pénal -----

Le Code pénal distingue les éléments constitutifs et les sanctions attachés aux délits de vagabondage et de mendicité. Ce cadre juridique de la répression sera abondamment utilisé jusqu'aux premières années du XX^{ème} siècle. Ces délits, révisés à la marge, seront supprimés le 1^{er} mars 1994 lors de la mise en application du nouveau Code pénal.

L'article 269 de l'ancien Code (« Le vagabondage est un délit ») criminalise un mode de vie car les vagabonds sont supposés faire courir un danger à la société. L'article 271 édicte contre eux une peine de trois à six mois d'emprisonnement. Les articles 274 à 276, concernant la mendicité, sont plus vagues. La mendicité constitue un délit subordonné à l'existence dans le département où il se commet d'un dépôt de mendicité. Les mendiants doivent y être conduit. Dans les départements où il n'existe pas de dépôts, la mendicité n'est autorisée qu'aux invalides. Les mendiants valides y sont punis d'un emprisonnement qui peut aller de un mois à deux ans. La mendicité en elle-même n'est donc pas délictueuse. Le soin d'apprécier les éléments constitutifs du délit est laissé aux tribunaux. Par des dispositions communes (articles 271 à 282) les peines sont aggravées lorsque les agissements des mendiants et des vagabonds s'accompagnent d'états susceptibles de les rendre dangereux (déguisement, menaces, ports d'arme). La mendicité et le vagabondage constituent également des circonstances aggravantes pour d'autres infractions, notamment le vol.

Le flou des éléments d'appréciation du délit, notamment sur le registre de l'intentionnalité, laissait une grande place à l'arbitraire, ce qui permettait d'arrêter ou repousser tous ceux qui dérangeaient. Le délit de vagabondage aura ainsi été appliqué de façon très élastique, et les vagabonds (et assimilés) plus ou moins sévèrement réprimés selon les lieux, les époques et les juges.

A la fin du XIX^{ème} siècle, quand s'établit le système de responsabilité qui conduit à l'édification de l'Etat providence, les vagabonds et les mendiants concentrent les foudres répressives. Les deux phénomènes, dont la visibilité et l'importance sont alors liés à une accélération du transfert de la paysannerie vers le prolétariat urbain, touchent autant les villages ruraux que les centres industriels émergents. On les analyse en partie comme les effets des transformations économiques, mais surtout comme les conséquences de comportements individuels déviants.

En témoignent les différentes thèses de droit produites à l'époque et, parallèlement voire conjointement, toutes les thèses de médecine qui vont porter sur les sans-abri. Car en cette fin de XIX^{ème} siècle, à côté des déterminations juridiques, le vagabondage et l'errance ont été amplement appréhendés à partir de l'univers médical¹⁵. La psychiatrie naissante a multiplié les études sur les vagabonds pour y découvrir des pathologies spécifiques. Le vagabond, avant d'être un pauvre ou un voleur, serait un malade, un inadapté. Les psychiatres à l'orée du XX^{ème} siècle ont rivalisé de virtuosité pour découvrir les maladies mentales qui expliqueraient le vagabondage. On parlera ainsi de « dromomanie des dégénérés » (c'est-à-dire d'errance pathologique d'individus mentalement diminués) ou d'« automatisme ambulatoire » pour rendre compte d'affections que l'on juge psychiques avant d'être sociales¹⁶. C'est un atavisme instinctif et non pas la pauvreté qui pousserait des individus à errer. Cette médicalisation de la pauvreté fait des vagabonds des psychopathes, des migrants hallucinés ou des criminels impulsifs. Médecins et juristes sont alors d'accord pour rapprocher la misère du vice, et pour voir dans le vagabond un être instable et dangereux. La paresse serait au cœur de la

¹⁵ A ce sujet, voir le classique des classiques, M. Foucault Surveiller et punir, Gallimard, 1975 et, plus précisément, J.-C. Beaune, op. cit. et L. Mucchielli, Clochards et sans-abri : actualité de l'œuvre d'Alexandre Vexliard, *Revue française de sociologie*, 1998, p. 105

¹⁶. Pour un panorama cf. Beaune (1983).

psychologie particulière des vagabonds, toujours prêts à mendier et à voler pour ne pas avoir à travailler.

Il convient de s'arrêter sur le XIX^{ème} siècle qui comporte des éléments extrêmement importants pour notre réflexion¹⁷. On peut y repérer les dimensions d'une véritable « croisade » contre les vagabonds et les mendiants¹⁸, au moment de l'établissement du système de responsabilité qui conduit à l'édification de l'Etat providence. Le couple prévoyance/bienfaisance est érigé en principe tandis que commencent à se consolider, par des lois, des interventions publiques en matière d'assurance et d'assistance sociales. Parallèlement les vagabonds et les mendiants, qui ne sont pas considérés comme des indigents avec des droits, mais comme des parasites à supprimer ou à punir, concentrent toutes les foudres répressives¹⁹.

Le XIX^{ème} siècle est d'abord très en retrait par rapport à la philosophie révolutionnaire. Les libéraux refusent d'accorder un droit de l'individu sur la société. Le pauvre est responsable de sa situation, et c'est par la prévoyance individuelle que les humbles doivent se protéger. Devenue industrielle, la société se dote d'une nouvelle philosophie de la responsabilité qui doit permettre de protéger les droits des individus mais aussi de les protéger contre les aléas de l'existence²⁰. Le seul correctif de la charité n'apparaît néanmoins plus suffisant. Les devoirs moraux d'assistance et de bienfaisance sont érigés en obligations civiles, en base de l'ordre social. La raison libérale en place voit cependant une contradiction fondamentale à assurer les secours par un régime juridique de redistribution. La charité légale, dont Tocqueville énonce les effets pervers²¹, ne ferait qu'entretenir la pauvreté. Le droit lui-même serait mis en danger par la reconnaissance des devoirs de secours et d'assistance et par la mise en place de contraintes collectives en la matière.

La bienfaisance privée, encouragée par un pouvoir qui attribue la pauvreté à la responsabilité de l'individu, et les dépôts de mendicité sont érigés en solution à l'extrême pauvreté. La Deuxième République réaffirme un temps les principes énoncés sous la Révolution. Le droit au travail et l'assistance se trouvent ainsi au cœur du débat constitutionnel de 1848. Ils ne pourront cependant s'institutionnaliser, et la promesse de garantir du travail à tous se décompose devant les résultats de l'expérience des ateliers nationaux. C'est la Troisième République qui permet d'enraciner l'assistance dans le droit²², sans toutefois faiblir dans le combat mené contre les vagabonds et les mendiants.

Tout au long du XIX^{ème} siècle marqué par les avancées de l'industrialisation et de l'urbanisation, la précarité des conditions de vie des classes laborieuses vient s'ajouter au

¹⁷. L'étude proposée par Danielle Laberge sur la gestion de la marginalité aux Etats-Unis au XIX^{ème} siècle montre également tout l'intérêt d'étudier cette période pour comprendre la configuration actuelle du système américain de prise en charge des *homeless*. D. Laberge, Marginaux et marginalité. Les Etats-Unis aux XVIII^e et XIX^e siècles, L'Harmattan, 1997

¹⁸. C'est l'expression employée par Robert Castel, op. cit.

¹⁹. J.-F. Wagnart, Le vagabond à la fin du XIX^e siècle, Belin, 1999

²⁰. Une référence au travail de François Ewald s'impose ici, F. Ewald, L'Etat providence, Grasset, 1986.

²¹. « Je suis profondément convaincu que tout système régulier, permanent, administratif, dont le but sera de pourvoir aux besoins du pauvre, fera naître plus de misères qu'il ne peut en guérir, dépravera la population qu'il veut secourir et consoler, réduira avec le temps les riches à n'être que les fermiers des pauvres, tarira les sources de l'épargne, arrêtera l'accumulation des capitaux, comprimera l'essor du commerce, engourdira l'activité et l'industrie humaines et finira par amener une révolution violente dans l'Etat », A. de Tocqueville, Sur le paupérisme, 1835.

²². M. Borgetto, R. Lafore, La République sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France, PUF, 2000.

dénuement et à l'isolement rural. Avec le paupérisme, qui concerne collectivement la société et non plus seulement individuellement le pauvre, et l'affaiblissement des vieilles solidarités les paysans se dirigent massivement vers les villes. La proximité de ces nouveaux arrivants attirés par les lumières de la révolution industrielle est une source d'inquiétudes pour les habitants installés. La misère urbaine donne la matière de tout un champ de réflexions économiques et philosophiques, ainsi que celle d'une littérature engagée dénonçant les conditions de vie misérables, tout en mettant en avant avec insistance les dangers soulevés par les vagabonds et les mendiants.

Au tournant du siècle s'affirme une rigueur jamais atteinte dans la guerre contre le vagabondage et la mendicité. Réels fléaux sur les routes, dans les campagnes ou dans les quartiers obscurs des villes, les deux phénomènes touchent autant les villages ruraux que les centres industriels émergents. On les analyse en partie comme les effets des mutations économiques, mais surtout comme les conséquences du comportement déviant d'individus marginaux.

La distinction entre pauvres valides et pauvres invalides se convertit alors en distinction entre chômeurs involontaires et oisifs professionnels. Le travail permet de distinguer les faux pauvres paresseux des vrais miséreux à la recherche d'un travail. Les indigents infirmes méritent des secours. Les indigents vigoureux qui ne trouvent pas de travail sont des nécessiteux qui méritent l'assistance. L'élaboration des assurances sociales doit leur permettre de préserver leur dignité durant leurs périodes de chômage ou de maladie. Enfin on distingue des indigents volontaires qui fuient le travail. Les vagabonds en sont la représentation typique. On leur impute les crimes les plus graves et les instincts les plus bas. Les mendiants sont moins redoutés car on les considère comme plus susceptibles de moralisation. Les enfants mendiants et les vagabonds mineurs soulèvent autant d'inquiétude que d'indignation. Quantité de sociétés philanthropiques vont naître ou se renforcer pour aider à leur relèvement.

Les élites intellectuelles et politiques de l'époque dans leur grande majorité veulent venir à bout des problèmes par l'assistance par le travail et par une répression méticuleuse. Les délits de vagabondage et de mendicité sont amplement utilisés, encombrant les tribunaux. Le Code pénal paraît cependant inadapté car il risque de punir le mendiant de bonne foi. Le siècle n'aura donc cessé de réformer les textes ou d'en proposer de nouveaux pour mieux cibler et punir les individus étiquetés inutiles et profiteurs. Les juristes sont nombreux à réclamer la dépenalisation de la mendicité, pour en faire non plus un délit mais une contravention, relevant alors de la simple police. Le mendiant ne serait plus un délinquant ou un criminel mais un simple contrevenant, ce qui aurait pour avantage d'être plus dissuasif car plus facile et plus rapide à établir et à faire respecter. Raffinement dans l'ordre des châtiments, la loi de 1885 sur la relégation, qui punit les récidivistes d'internement perpétuel dans une colonie française, fera une place notable aux vagabonds.

Entre 1880 et 1920 une imposante littérature se développe, prêchant une véritable croisade d'hygiène sociale et morale contre le vagabondage et la mendicité. Nombre de thèses de droit²³, de projets de loi, d'enquêtes journalistiques²⁴ et d'études médicales²⁵ consacrent les vagabonds et les mendiants comme les scories, les rebuts, les parasites, les déchets, les résidus

²³ C. Le Roux, op. cit., A. Berne, op. cit.

²⁴ L. Paulian, op. cit.

²⁵ Voir par exemple Dr. Marie, R. Meunier, Les vagabonds, Giard & Brière, 1908

du progrès industriel²⁶. Il faut les soigner ou les évacuer au risque de la contagion morale ou infectieuse. Pour rendre plus coercitive la législation jugée archaïque, les juristes et les députés multiplient les propositions qui vont de l'interdiction de faire l'aumône dans la rue, à l'instauration de colonies agricoles pour les mendiants, en passant par la création de bureaux de charité dans la plupart des communes.

Ces propositions qui s'accumulent et qui cherchent à fonder l'assistance sur plus de discernement ne sont pas réellement neuves. Jamais néanmoins les vagabonds et les mendiants n'avaient auparavant autant été considérés comme des être dangereux. A une époque où l'on imagine que le crime est propre aux classes pauvres, les plus pauvres sont considérés comme les plus criminels. Les vagabonds peuplent à ce moment, dans les représentations communes l'antichambre de toute criminalité. On remarque, dans les statistiques concernant les délits de vagabondage et de mendicité, qu'aucune autre catégorie de délinquants n'est autant portée à la récidive. Juristes, médecins, policiers, magistrats, députés fustigent alors des stéréotypes du mendiant et du vagabond, qui concentrent toutes les craintes et incriminations. Le premier est, selon les cas, un fainéant qu'il faut punir ou un indigent qu'il faut encadrer. Le second, représenté comme épris d'oisiveté, est un marginal dangereux qu'il faut châtier ou soigner.

Souvent teintées d'eugénisme, aucune des propositions et initiatives du siècle ne put néanmoins déceler la démarche miracle qui aurait autorisé l'extinction du vagabondage et de la mendicité. Ce déchaînement de propositions et d'exhortations n'aboutit pas à de nouveaux programmes d'actions. D'autre part, aucune des mesures sécuritaires décidées ne fut employée avec l'ampleur qu'auraient souhaitée ses promoteurs. Peu et mal appliquées elles périçlèrent sous le coup des critiques et des constats d'inefficacité. Les dépôts de mendicité, fortement appuyés par Napoléon I^{er} puis renforcés par Napoléon III, se transformèrent en simple prison ou en hospice, l'organisation du travail industriel ou agricole n'ayant jamais pu s'y développer.

Il convient de tempérer le caractère univoque du propos. Le tournant du siècle est marqué par l'avènement, sans plan d'ensemble toutefois, des premières grandes lois d'assistance²⁷, avec la création en 1886 d'une direction centrale de l'administration, la Direction de l'assistance publique. Ces lois visent, avec des conditions d'éligibilité très restrictives, des catégories particulières de bénéficiaires : malades, vieillards, infirmes privés de ressources, qui sont pris en charge à l'échelle communale. Si ces lois sont déjà étroitement ciblées sur des catégories précises, elles ne distinguent pas les vagabonds, les mendiants et les sans-logis, rassemblés dans la catégorie des pauvres indignes dont la situation ne légitime pas une aide publique. Cependant, dans cette période d'orientation générale répressive, des initiatives privées consistantes sont prises dans le domaine de l'accueil et de l'hébergement des sans-abri. Elles sont extrêmement peu soutenues par les pouvoirs publics, sinon au niveau communal. Le premier « asile de nuit » ouvre, à Marseille, en 1872. L'œuvre de l'Hospitalité de nuit ouvre à Paris six ans plus tard. En 1882 le Conseil municipal de la capitale ouvre deux « asiles », le premier rue Stendhal, le second rue du Château des Rentiers²⁸. Les réponses municipales, en

²⁶. Voir, dans une collection significativement intitulée « le déchet social », l'ouvrage de A. Pagnier, *Le vagabond. Ses origines. Sa psychologie. Ses formes. La lutte contre le vagabondage*, Vigot, 1910.

²⁷. Assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893), assistance aux tuberculeux (1901), assistance aux vieillards infirmes et incurables (loi du 14 juillet 1905), assistance aux femmes en couches (loi du 17 juin 1913), assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913).

²⁸. Pour une description de la vie et de l'organisation dans ces centres au tournant du siècle et dans les années trente, cf. les textes très critiques (et au ton très actuel) tirés des observations de London et de l'expérience de Orwell. G. Orwell, *Dans la dèche à Paris et à Londres*, 1933 : J. London, *Le peuple de l'abîme*, 1903.

termes d'accueil assistancier, à la question des sans-abri sont cependant très peu nombreuses et l'Etat central est presque totalement absent. Ce sont essentiellement les villes et les associations de bienfaisance, financées par des dons, qui interviennent en ce sens²⁹. A la fin du siècle des études sur ces asiles (c'est le terme utilisé) recensent une centaine de grands centres en France, ainsi qu'une multitude de systèmes locaux (généralement dans des salles appartenant à la police) de plus petite taille. Ces grands centres sont gérés pour la plupart par les œuvres, souvent des congrégations religieuses, et pour quelques-uns par les bureaux de bienfaisance des villes. Un seul est directement entretenu par l'Etat (dans les Hautes-Alpes)³⁰.

----- Encadré 2. Soupes populaires et asile de nuit au début du siècle -----

Les soupes populaires

« La fin de l'hiver est le moment le plus dur à passer pour les pauvres gens qui ont épuisé, dans l'attente du travail, leurs dernières ressources. Combien de malheureux mourraient alors de faim sans l'inépuisable charité de quelques bonnes âmes qui, sans se lasser, soutiennent le bon combat contre la misère. Des soupes populaires ont été organisées (...) dans différents quartiers de Paris et des grandes villes de France, dans des locaux propres et bien chauffés. Quant un déshérité de la vie, affamé, tremblant de froid et de misère, se présente dans un de ces bâtiments, on lui sert immédiatement une bonne soupe chaude qui le réconforte et pour quelques temps lui rend le courage nécessaire pour supporter les duretés de son existence. Les soupes populaires peuvent être consommées sur place ou emportées à domicile, pour les besoins de la famille. »

Le Petit Journal, Supplément Illustré, n° 644, 22 mars 1903.

A l'asile de nuit

« Sans avoir été très rigoureux, l'hiver de 1902-1903 a eu quelques froides semaines pendant lesquelles les déshérités de la vie ont beaucoup souffert de la température. Pendant le jour ça va encore : ils vont se chauffer dans ces asiles de jour que sont nos musées nationaux : le Louvre, Cluny, Carnavalet, le Palais des Beaux-Arts de la Ville, Saint-Germain, Versailles, les recueillent dans leurs salles chauffées : ce qui, entre parenthèse, étonne et scandalise les étrangers. Un doux rayon de soleil brille parfois qui, momentanément, réchauffe les membres glacés et sèche les haillons. Et puis, de voir les gens s'agiter autour de soi ça distrait un peu de la misère.

Mais la nuit !... Oh ! la nuit, l'obscurité ! quand la température s'abaisse, quand tout est sombre quand tout est noir... Si encore on avait mangé, l'estomac répandrait un peu de chaleur dans les veines, mais quand, par surcroît, la privation de nourriture glace le sang, c'est alors véritablement la fin de tout.

Ce serait plutôt la fin de tout si des âmes charitables ne veillaient. Et elles sont très nombreuses dans notre bon et généreux pays, les personnes compatissantes, qui estiment qu'il faut venir au secours, dans toute la mesure du possible, des pauvres gens. C'est pourquoi l'institution des refuges et l'œuvre de l'hospitalité de nuit sont bonnes, sont excellentes.

Certes, ces philanthropiques institutions ne prétendent pas recueillir tous ceux qui souffrent. Il leur faudrait des millions ! et leur budget qu'alimente le plus souvent la charité est très limité. Le cœur de leurs directeurs saigne souvent de fermer les portes des asiles, alors que des malheureux sans domicile viennent frapper à la porte hospitalière et qu'il faut leur dire que tout est plein, qu'il n'y a plus de place, qu'ils doivent chercher ailleurs.

A ceux qui ont la chance de pouvoir être recueillis, l'Hospitalité de nuit offre un gîte propre, bien chauffé, avec une nourriture chaude et réconfortante.

²⁹. Pour un rapide point sur ces premiers centres, on consultera un article publié dans *Lectures pour tous* en 1908 et repris, sous le titre « L'asile des sans-abri (1908) » dans le *Bulletin d'Histoire de la Sécurité sociale*, n° 37, 1998, p. 325. L'article débute par une interrogation que l'on pourrait croire contemporaine : « Dans le froid de l'hiver, parmi les rigueurs de la saison mauvaise, comment ne pas songer à ceux qui n'ont pas même un abri pour dormir et que la nuit surprend affamés et grelottants sur le pavé ? ». L'auteur parle des « errants », « vaincus de la vie » et « déshérités » en signalant l'hétérogénéité de cette population : « Ici toutes les classes de la société sont représentées ! ». Il écrit également que « la statistique est à donner le vertige » et que « la détresse féminine est la plus poignante ».

³⁰. Voir l'enquête d'un « expert » de l'époque, Louis Rivière, publiée en plusieurs livraisons « L'hospitalité de nuit en France. Son développement, son état actuel, son avenir » (*La Revue philanthropique*, n° 16, n° 17, n° 18, n° 19, 1898). L'auteur distingue, à l'intérieur de la catégorie des « indigents sans-abri » le « vagabond irréductible, le déchet social des grandes villes ».

Pendant le mois de décembre dernier, 1 638 personnes n'ayant ni gîte ni pain sont venues s'échouer au seul refuge du quai de Valmy. Sur ce nombre, les deux tiers proviennent des départements et d'ailleurs la plupart des nations européennes sont représentées dans cette figuration de la misère : 2 Turcs, 3 Espagnols, 14 Italiens, 35 Belges, etc. Les Allemands y tiennent la tête avec 54 postulants.

Le bilan est encore plus divers au point de vue des professions : les boulangers y voisinent avec les batteurs d'or, les emballeurs avec les clerks d'huissier. On y trouve, en décembre, 4 artistes dramatiques, 5 graveurs et ciseleurs et 51 peintres. Pas moins. Ces derniers, sans doute, ne sont pas ceux qui exposent annuellement au Salin, mais cela ne diminue en rien la pitié attachée à leur sort.

Après les soins de propreté indispensables, chaque pauvre hospitalisé est vêtu d'une bonne capote bleue, qui remplace momentanément ses haillons. Il mange, puis il dort et il oublie un moment sa misère en rêvant, l'estomac bien garni et le corps au chaud, qu'il est plus fortuné. »

Le Petit Journal, Supplément Illustré, n° 639, 15 février 1903.

Il n'est pas anodin de noter, pour illustrer un télescopage passé et présent des politiques assistancielles et des politiques répressives, que c'est la même année, en 1887, que sont fondées deux des principales institutions parisiennes de prise en charge des SDF. Du côté de la répression et des financements publics, c'est à cette date qu'est édifée la « Maison de Nanterre », un des plus importants dépôts de mendicité. Du côté de l'assistance et de l'initiative privée c'est également à cette date qu'est créée l'œuvre de la « Mie de Pain ». Aujourd'hui ces deux institutions ont une mission de « lutte contre l'exclusion » – concrètement d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement des SDF – la première gérée par la Préfecture de Police de Paris, la seconde gérée sous la forme d'une association reconnue d'utilité publique (avec une partie de financements publics pour le fonctionnement du centre d'hébergement). Ces deux grands centres (plusieurs centaines de places proposées chaque soir) ont bien des points communs : leur histoire parallèle, leur taille, leur importance stratégique pour les politiques parisiennes, et les mêmes critiques (plus ou moins fondées) quant au caractère « industriel », « désincarné » ou « d'un autre âge » de leurs activités.

L'intérêt de ce détour rapide, bien loin d'être complet, par le XIX^{ème} siècle est de faire ressortir le contraste avec la période contemporaine. Si aujourd'hui les SDF font tâche dans une société urbanisée et policée, ils soulèvent avant tout de l'indignation relative à un ordre social, plutôt que des accusations à l'encontre de comportements individuels.

A partir de l'après seconde guerre mondiale les vagabonds ne sont plus une question de société mais un problème marginal. Ils relèvent presque du folklore lorsqu'ils prennent les traits du « clochard ». L'oisiveté, la criminalité, la pauvreté et la mobilité ne sont plus immédiatement associées pour être réprimées. Emergent alors comme grands domaines d'action publique, le logement et l'action sociale, pour lesquels le vagabond est avant tout un pauvre sans-abri. Dans les années quatre-vingts il sera nommé nouveau pauvre avant de se voir qualifier d'exclu et de SDF dans les années quatre-vingt-dix. Il n'a plus alors grand chose à voir, dans ses caractéristiques socio-juridiques, avec son ancêtre honni du XIX^{ème} siècle. Pour autant, avant de devenir « SDF », le sans-abri errant a été qualifié de « clochard », emportant de la sorte un nouveau regard, moins répressif et moins interventionniste.

Le déclin de la pression pénale : du vagabond au clochard

La tendance du XX^{ème} siècle aura été à la décriminalisation. Sur le siècle, vagabondage et mendicité restent des délits mais l'évolution de la législation et de la réglementation privilégie les mesures d'aide et de reclassement. Dans les années trente le vagabondage des mineurs avait déjà été dépenalisé. Dès les années cinquante les délits de vagabondage et de mendicité ont été considérés comme surannés³¹. A partir de ce moment l'autorité judiciaire, en lien avec

³¹. Voir, à nouveau, explicitement C. Salmon-Riccu, op. cit.

l'administration sanitaire et sociale, favorise l'accès des vagabonds à l'aide sociale, plutôt que l'application des peines³². Dans une circulaire du 12 juillet 1960 « portant application de l'arrêté du 14 septembre 1959 relatif à l'hébergement des vagabonds », le Ministre de la Santé Publique indique aux préfets qu'il n'a pas « besoin de souligner l'importance de ce texte qui étend la solidarité nationale aux vagabonds qui consentent à revenir à une vie normale ». Précisant l'organisation de « commissions d'assistance aux vagabonds » dans les départements³³, le Ministre précise toute l'importance des politiques entreprises pour « cette catégorie de déshérités sociaux, dont le sort préoccupe de plus en plus les pouvoirs publics ».

Des centres d'hébergement, devenus à partir de 1974 des Centres d'Hébergement et de réadaptation sociale (CHRS)³⁴, des centres d'aide par le travail (CAT) ont ainsi progressivement été ouverts aux vagabonds et aux mendiants. Ces centres, à l'origine, sont d'initiative privée et les pouvoirs publics ne leur accordent au départ qu'une très faible contribution financière.

Le plein emploi et l'Etat providence ont conjugué leurs effets pour que vagabonds et mendiants ne préoccupent plus trop les politiques publiques. La question sociale était devenue marginale. Il ne demeurait plus que quelques problèmes résiduels appelés à disparaître. Dans cette période de croissance économique et de puissance de la thématique du progrès³⁵ certains pensaient qu'il était possible, à partir de politiques ciblées, de mettre définitivement fin à la pauvreté dans les pays riches³⁶.

Sur toute cette période, qui va de l'après-guerre jusqu'au début des années soixante-dix, on constate un affaiblissement de la pression pénale concernant les vagabonds et les mendiants.

Le graphique 1. présente l'évolution de l'utilisation des délits de vagabondage et de mendicité depuis le deuxième quart du XIX^{ème} siècle. Avec ce graphique, qui renseigne sur l'activité des tribunaux, on s'aperçoit du contraste très net entre la deuxième moitié du XX^{ème} siècle et les périodes précédentes.

³². R. Vienne, L'admission des vagabonds au bénéfice de l'aide sociale (Décret du 7 janvier 1959), *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1960, p. 19. Voir également P. Couvrat, *Le vagabondage*, RDSS, 1967, p. 1..

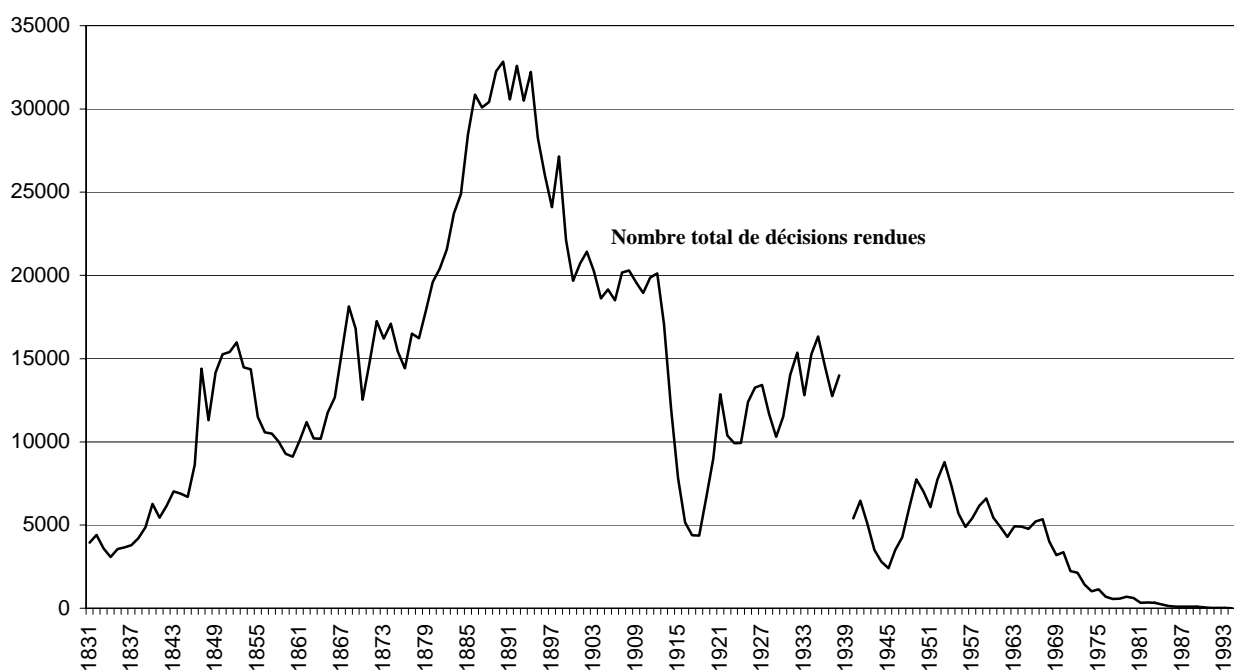
³³. Ces commissions d'assistance aux vagabonds ont été instituées par un arrêté du 14 septembre 1959. Cette commission, au siège de chaque comité de probation, est présidée par un juge de l'application des peines. Elle « est chargée de provoquer et coordonner les initiatives en faveur du reclassement social des vagabonds ». En forçant le trait, on pourrait y voir une préfiguration des « cellules d'urgence » qui vont se mettre en place à partir du début des années quatre-vingt, pour la lutte contre la pauvreté et la précarité.

³⁴. Loi du 19 novembre 1974, décret et circulaire du 15 juin 1976. Sur l'évolution des centres d'hébergement aux CHRS, cf. M. Lévy, *Des centres d'hébergement aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale*, RDSS, 1976, p. 512.

³⁵. Voir R. Aron, *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*, Calmann-Lévy, 1969.

³⁶. L. Stoléru, *Vaincre la pauvreté dans les pays riches*, Flammarion, 1974.

Graphique 1. Délits de vagabondage et de mendicité



Sources : - *Compte Général de la Justice*, et après 1978 *Annuaire statistique de la Justice*
- Base DAVIDO (CESDIP)

Vagabondage et mendicité ne sont plus repérés comme réellement problématiques. Les tribunaux poursuivent rarement le vagabondage et la mendicité s'ils ne sont pas associés à d'autres infractions. La figure typique du problème est alors celle du « clochard ». Pour l'étymologie de ce terme, né au tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, trois écoles sont en présence. Le nom pourrait venir du fait que beaucoup d'entre eux « clochent » au sens de claudication. Il pourrait également venir du terme argotique « La Cloche » désignant le ciel³⁷, les clochards étant ceux qui dorment avec comme seul toit le ciel. Il pourrait également venir de la cloche des Halles, celle-ci réglant précisément les moments où les clochards peuvent ou non venir chercher leur subsistance dans ce quartier de Paris. En la matière rien n'est tranché, mais les trois hypothèses donnent bien une idée de ce qui est entendu par clochard : (i) une personne en difficulté, (ii) qui n'a pas de toit, (iii) caractéristique des grandes villes, en particulier Paris.

Le clochard ne préoccupe pas les habitants des villes ni les juristes ou les médecins. Les textes sur ses conditions de vie sont rares. Dans les rubriques faits divers de la presse nationale on trouve, de temps en temps, des brèves concernant le décès d'une personnalité marquante d'un quartier ou quelques analyses sur le phénomène et sur le système de prise en charge très majoritairement privé et caritatif³⁸. Dans la presse quotidienne régionale, on trouve des informations plus détaillées, surtout pendant la période hivernale, relatant la disparition ou la mort de froid de personnes généralement présentées comme « sans profession » et « sans

³⁷. R. Giraud, Le clochard. Ceux de la cloche, ceux de la zone, Problèmes. Revue de l'association générale des étudiants en médecine de Paris, n° 69, 1960, p. 9. R. Giraud, Le Royaume d'argot, Denoël, 1965.

³⁸. Voir Gérard Marin, Jean Paillardin, « Jusqu'à la quarantaine, un homme en difficulté peut être sauvé du risque de 'clochardisation' » (*Le Figaro*, 09/06/69). Il s'agit d'une enquête en plusieurs volets sur les clochards présentés comme « un problème social du grand Paris ».

domicile fixe »³⁹. Le constat de ces décès pouvait conduire à des émotions passagères, mais très rarement à des mobilisations et à des interventions publiques. La littérature scientifique, à quelques notables exceptions près (travaux de Alexandre Vexliard notamment)⁴⁰, s'est désintéressée de problèmes considérés comme marginaux.

Le clochard s'oppose nettement, dans les représentations, au vagabond. A la différence du vagabond qui fait peur, le clochard est plutôt sympathique et bien perçu dans l'opinion publique⁴¹. Les clochards ne seraient que des cas individualisés de marginalité dont la figure oscille entre le paresseux invétéré déchu par l'alcool et le doux poète libertaire⁴². Dans les esprits, les vagabonds sont des asociaux inamendables qui appellent la répression et les clochards des individus tranquilles, qu'on observe avec bienveillance et qu'il faudrait laisser vivre à leur guise. La présence de clochards n'appelle pas d'interventions. Il s'agit tout juste d'une présence habituelle dans l'espace public et qui dérange finalement peu⁴³.

Le déclin de la pression pénale ne doit cependant pas masquer que les pratiques de prise en charge publique sont longtemps restées axées sur la coercition.

Les « sans-logis » ont été repérés, notamment après l'appel de l'abbé Pierre en 1954, comme un problème de logement à construire. Une réponse publique massive a été entreprise dans ce domaine. Mais à côté de cet investissement dans l'équipement pour les mal-logés, ce sont des opérations de « recueil » ou de « rafles » des clochards et des sans-abri qui ont, concrètement, occupé les services publics, au premier chef la police. Celle-ci était régulièrement sollicitée, mais aussi dénoncée, pour ses activités en direction des vagabonds⁴⁴.

Innovation institutionnelle marquante, une brigade de police spécialement en charge des sans-abri est créée à Paris. L'Equipe de Ramassage des Vagabonds (ERV), mise en place par la Préfecture de Police en 1953/1954, deviendra après 1968 la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans-Abri (BAPSA)⁴⁵, dont les bus bleus et gris qui sillonnent encore quotidiennement la capitale sont familiers des Parisiens.

³⁹. Voir, pour des reprises de la presse régionale (*Sud Ouest, La Dépêche du Midi*) et de quelques dépêches d'agence, B. Durou, A.Rimailho, Les « vageux » dans la société industrielle. Vagabonds, clochards, beatniks, hippies, Privat, 1970.

⁴⁰. Voir A. Vexliard, *Le Clochard, Le clochard. Etude de psychologie sociale*, Desclée de Brouwer 1957 ; L. Mucchilli, op. cit.

⁴¹. Voir B. Durou, A.Rimailho, op. cit..

⁴². A. Vexliard, op. cit. repère cette représentation générale du clochard, mais à la différence de toutes les autres investigations menées à l'époque il fait porter l'attention sur les « déterminations sociale », notamment l'instabilité et le rétrécissement du travail saisonnier.

⁴³. Voir J.-P. Clébert, *La vie sauvage*, Denoël, 1953. Dans le vocabulaire, et les observations américaines, du sociologue Erving Goffman le clochard est un « déviant intégré » qui ne pose pas véritablement de problèmes à la collectivité. Cf. E. Goffman, *Stigmate*, Minuit, 1989(1963).

⁴⁴. Relayant un ordre donné par le préfet de Police de Paris pour pourchasser les mendiants et les camelots, *Le Matin* du 23/09/49 affirme dans un titre que « La chasse aux mendiants est ouverte ». Le 21/11/53 *Franc Tireur*, titrant sur « L'émoi chez les clochards », présentait l'activité de cars de ramassage qui opéraient des « rafles nocturnes » des sans-abri présents au centre de Paris pour les déposer en banlieue ou dans le Bois de Vincennes. Sur un ton indigné, le journaliste concluait qu'on pouvait penser que « les clochards continueront à être traités comme une portée de petits chats dont on veut se débarrasser ».

⁴⁵. A ne pas confondre, pour les fêrus des comptes de la protection sociale, avec le Budget Annexe des Prestations Sociales Agricoles, également connu sous l'acronyme BAPSA. Pour l'histoire de la BAPSA, voir J. Damon, « La police des sans-abri. L'équilibre malaisé entre répression et assistance », *Informations sociales*, n° 92, 2001, p. 126. Le lecteur intéressé par la police et les sans-abri lira aussi avec profit M. Forst (dir.), *The Police and the Homeless*, Springfield, Charles C. Thomas, 1997.

Avec une réputation plutôt défavorable dans l'opinion publique et parmi les populations sans-abri – notoriété dont la négativité mérite d'être relativisée – les policiers de la BAPSA recueillent les sans-abri dans Paris pour les accompagner vers le Centre d'Hébergement et d'Assistance aux Personnes Sans Abri (CHAPSA) à Nanterre, qui peut les accueillir pour la nuit. Ce centre de Nanterre, ou « Maison de Nanterre », est l'héritier du dépôt de mendicité édifié à la fin du siècle dernier⁴⁶. Tantôt présentée comme « Un havre pour les clochards » (*Le Monde*, 06/08/87), tantôt comme un « scandale » (*Le Monde*, 13/03/82), la Maison de Nanterre est au cœur encore aujourd'hui d'imbroglios politiques et de contradictions démocratiques. Tristement célèbre, et progressivement réformé, ce lieu d'accueil reste quotidiennement opérationnel et nécessaire.

Durant les années cinquante et soixante, les élus et les fonctionnaires de police parisiens ont constamment demandé des moyens supplémentaires pour lutter plus efficacement contre la présence des clochards et des mendiants. En 1957 une proposition de loi a même été déposée à l'Assemblée Nationale pour frapper des mêmes peines que les vagabonds tous les individus qui vivent habituellement sur la voie publique, dans les villes de plus de cinquante mille habitants⁴⁷. Dans le *Bulletin Municipal Officiel* parisien du 26 mars 57 des conseillers de Paris se font l'écho de pétitions d'habitants du centre de la capitale concernant la malpropreté et le nombre de clochards dans les rues. Les conseillers rappellent qu'ils ont plusieurs fois demandé au préfet de police de « chasser les clochards qui étalent sans vergogne leur crasse et leur gouaille, plus précisément du côté du plateau de Beaubourg, leur quartier général ». Dans ce même bulletin, en date du 4 juillet 1957, les débats portent sur le « spectacle pitoyable » lié « au camping intempestif dans les voies de Paris ». Des mesures très contraignantes sont demandées pour faire dégager ces « indésirables » et pour les héberger de force. Le souhait exprimé par la majorité des élus est de « faire disparaître l'état de clochard ». Le 10 avril 1969 *Paris-Journal* considère que « La guerre aux clochards est déclarée ». En première page de *Combat* (21/10/63) un journaliste s'interroge : « Les 'clochards' ? Parure ou plaie de la capitale ». Le journal reprend des analyses de la Préfecture de police selon lesquelles « oisifs par définition, les clochards sont dans leur quasi-totalité des alcooliques notoires. Leur comportement ne peut qu'inquiéter la population. Ils constituent un exemple déplorable pour la jeunesse et une cause permanente de trouble ». De ces quelques extraits de presse repérés de manière aléatoire on ne saurait tirer de leçons générales, mais quelques indications sur la nature des débats et des représentations à ce moment.

Ces quelques paragraphes sur les années cinquante et soixante nous rappellent essentiellement quelques phénomènes : (i) l'action publique en direction des SDF était alors presque exclusivement constituée de mesures coercitives, (ii) les clochards étaient repérés comme des individus qui ne posaient pas trop de problèmes même s'ils étaient parfois qualifiés « d'indésirables ».

A partir de la fin des années soixante l'orientation de l'action publique va très nettement commencer à s'infléchir. Jusqu'aux années soixante-dix, sur le volet assistanciel, il n'existait aucune mesure spécifique d'ampleur notable pour accueillir et traiter les problèmes, qui auraient été jugés particuliers, des sans-abri. L'Etat et les collectivités locales consacraient des budgets extrêmement réduits, pour ne pas dire négligeables, à l'accueil des indigents sans

⁴⁶. Ce centre n'était pas seulement décrit par la police comme un lieu de détention, mais aussi comme un endroit de repos et de rééducation. Cf. « Nanterre. Une œuvre de charité. Un acte de vigilance », *Police parisienne*, n° 5, février 1936 (notons que déjà des bus ramassaient alors sporadiquement les « clochards ») ; « Un espoir de s'en sortir... Le foyer de réinsertion sociale de la Maison de Nanterre », *Liaisons*, n° 239, novembre 1978.

⁴⁷. Sur ce projet de loi, qui n'a pas abouti, et les débats qui l'ont entouré, cf. *France Soir* (20/07/57).

logements. Les œuvres privées, généralement confessionnelles, géraient des services d'accueil financés très majoritairement par des dons et donations.

Ce n'est que depuis le milieu des années soixante-dix que les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), financés par les pouvoirs publics, se sont largement ouverts aux sans-abri (encore appelés les vagabonds). Ces CHRS ont pour bases les centres d'hébergement qui avaient été créés par un décret du 29 novembre 1953. Ces derniers reposent sur une forme d'aide sociale qui avait été imaginée pour les prostituées après la fermeture des maisons de tolérance⁴⁸. En 1953 cette forme d'aide est étendue à de nouvelles catégories de personnes privées de ressources et de logements : sortants de prisons, sortants d'établissements hospitaliers, vagabonds « estimés aptes à un reclassement »⁴⁹. A partir de 1974 des dispositions législatives vont formaliser et définir la mission de ces centres non plus seulement autour de la notion d'individu mais de famille⁵⁰. Les crédits consacrés à l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH), permettant de financer ces centres, ont fortement augmenté sur cette période tandis que s'accélérait le déclin de la pression pénale.

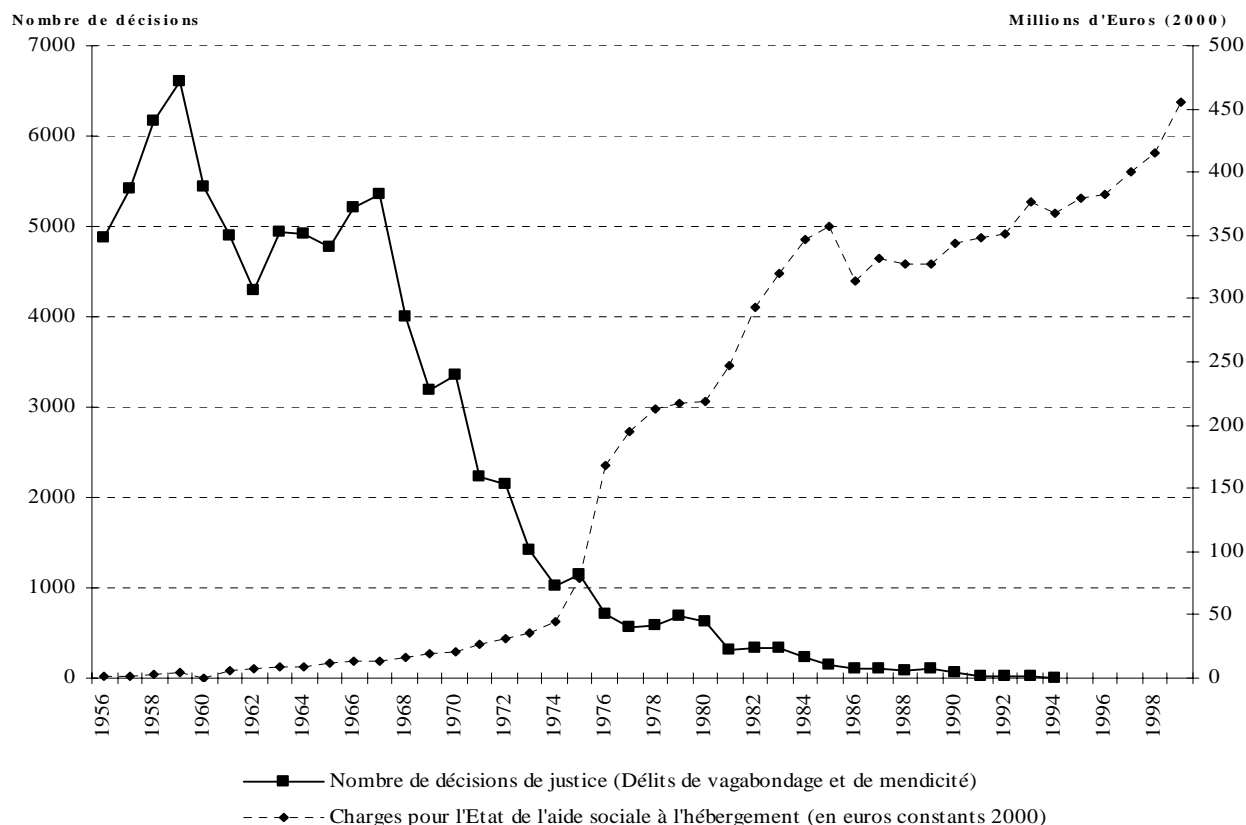
C'est ce qu'illustre le graphique 2. qui met en rapport le nombre de décisions de justice relatives aux délits de vagabondage et de mendicité, et la croissance des dépenses d'aide sociale à l'hébergement (en euros constants 2000). Le schéma donne une image saisissante du virage opéré. Il faut toutefois se méfier de toute surinterprétation car les deux échelles retenues n'entretiennent pas de lien direct. Sur le premier axe des ordonnées on a des décisions de justice, sur le deuxième des millions d'euros. Il n'y a aucune corrélation entre les deux. Le point de rencontre des deux courbes ne permet pas d'opérer une datation exacte de l'inversion de tendance sur laquelle nous insistons. Celle-ci se situe donc au tournant des années soixante et soixante-dix, sans qu'il soit possible d'être plus précis. L'intérêt d'observer le croisement de ces deux courbes n'est pas de chercher une date précise, mais bien de constater un changement d'orientation des pouvoirs publics.

⁴⁸. « Pourront être aménagés à partir de la publication de la présente loi, des établissements pour accueillir sur leur demande, en vue de leur rééducation et de leur reclassement des personnes se livrant précédemment à la prostitution » (Article 6 de la loi du 13 avril 1946 tendant à la fermeture des maisons de tolérance). Voir F. Monéger, La notion d'inadaptation en droit positif, RDSS, 1975, p. 441.

⁴⁹. Sur cette « aptitude au reclassement » voir l'article de P. Couvrat, op. cit.

⁵⁰. Lois du 19 novembre 1974 et du 30 juin 1975, dont un des instigateurs est René Lenoir. C'est la loi de 1974 qui crée les CHRS et qui modifie l'article 185 du Code de la famille et de l'aide sociale en ces termes : « bénéficiaire, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans les CHRS publics ou privés, les personnes et les familles dont les ressources sont insuffisantes pour vivre, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement et qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, d'une action éducative temporaire ».

Graphique 2. Evolution des tendances récentes de la prise en charge des SDF



Sources : Direction du budget, Ministère de la Justice,

Comment expliquer ce changement d'appréciation ? On peut considérer que (i) les revendications de liberté de la fin des années soixante, (ii) les fortes critiques en direction des institutions « disciplinaires » (prisons et asiles psychiatriques), (iii) les débuts de la crise économique dans les années soixante-dix, (iv) les évolutions plus générales des travaux et des mesures de prise en charge des handicaps et des inadaptations, permettent de comprendre pourquoi les vagabonds et les clochards ont glissé vers la sphère de l'assistance, en quittant progressivement – mais pas définitivement – celle de la répression. Tous ces points ont certainement une part dans l'explication de ce retournement. Toutefois, envisagées séparément chacune de ses explications est insuffisante.

Pour bien comprendre le tournant des années soixante-dix en matière de prise en charge des vagabonds et des mendiants, il est nécessaire de faire référence aux analyses critiques du système asilaire et, plus généralement, des institutions⁵¹, aux travaux critiques vis-à-vis de la société disciplinaire et du contrôle social⁵², ainsi qu'aux pamphlets qui fustigent alors les conditions de vie dans les hospices pour personnes âgées et dans les centres d'hébergement collectif. Ces derniers sont décriés comme des « clapiers de l'Assistance publique » où cohabitent dans des salles communes vétustes convalescents et retraités, vieillards et clochards, indigents et déments⁵³. La Maison de Nanterre, qui est à la fois une maison de retraite et un centre d'hébergement, concentre toutes les critiques⁵⁴. Ces études et ces analyses (d'ailleurs très critiques à l'égard des pratiques naissantes de ciblage), contribuent à faire

⁵¹. Voir les premiers travaux de Robert Castel : *L'Ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'aliénisme*, Minuit, 1977 ; *La Gestion des risques. De l'anti-psychiatrie à l'après-psychanalyse*, Minuit, 1981.

⁵². J. Verdès-Leroux, *Le travail social*, Minuit, 1978.

⁵³. B. Ennuyer, M. Troude, *Il y a toujours des hospices de vieux*, Stock, 1977.

⁵⁴. C. Bernard, *Les vieux vont mourir à Nanterre*, Le Sagittaire, 1978.

passer les marginaux et les pauvres du côté des personnes à prendre en compte sérieusement, et non plus à ignorer ou à réprimer.

Socialement, vagabonds, clochards et mendiants, ce ne sont plus seulement des déviants mais, pour conserver le vocabulaire de l'époque, des inadaptés. Le niveau d'altérité ressenti entre les habitants établis et les sans-abri s'est amoindri. Ce n'est plus un fossé que des règles pénales peuvent démarquer. Celles-ci sont même ressenties comme injustes. Avec l'affirmation d'une « conscience sociale » née du triple processus d'urbanisation, d'industrialisation et de collectivisation des risques⁵⁵, les citoyens de l'Etat providence se sentent collectivement plus responsables de la situation de personnes démunies et demandent des interventions publiques pour secourir ou prévenir ces situations jugées indignes ou intolérables. L'existence de cette « conscience sociale » n'a pas de valeur explicative, mais elle est à prendre en considération pour comprendre les évolutions qui marquent le second vingtième siècle.

Les services de police ont pris en compte ce tournant des appréciations sur les vagabonds. En témoigne une note importante (pour notre sujet) du Directeur de la Sécurité Publique au Ministère de l'Intérieur. En date du 22 juillet 1969 cette note de service invite les responsables policiers à faire remonter au niveau central le maximum d'information sur les clochards et les vagabonds. Le préfet signataire écrit qu'une « nouvelle conception, procédant du souci de reconsidérer la situation essentiellement pénale faite actuellement aux vagabonds pour la replacer dans un contexte médico-social, tendrait à favoriser la mise en œuvre d'un système approprié de prévention et ouvrirait aux sujets récupérables des perspectives de réinsertion dans la communauté »⁵⁶.

L'évolution de la qualification juridique des mendiants et des vagabonds va aller jusqu'à leur disparition du Code pénal. Juridiquement la qualification de délinquant s'efface dans la jurisprudence, notamment en ce qui concerne la mendicité. En 1988 la Cour d'Appel de Rennes a rendu un arrêt relaxant deux hommes poursuivis pour mendicité sur la voie publique jugeant que « eu égard au contexte économique et aux difficultés rencontrées dans la recherche d'un emploi, il n'est pas établi qu'un chômeur en fin de droits ait délibérément choisi ce mode d'assistance »⁵⁷.

Les mécanismes qui ont conduit à la baisse du nombre de poursuites relatives au vagabondage et à la mendicité relèvent avant toute chose des transformations qui ont eu lieu dans l'appréciation de ces phénomènes, par les juges et par les policiers, comme par le reste de la société. Les choix entre ce qui devait faire l'objet d'une action répressive sur le marché des comportements jugés délictueux et criminels ont évolué. Comme l'ont montré les sociologues Davidovitch et Boudon⁵⁸, dans une analyse expérimentale qui prend en compte parmi 15

⁵⁵. Il s'agit encore ici d'une expression et d'analyses de A. de Swaan, op. cit.

⁵⁶. Cette note suscitera une importante activité policière de recueil d'informations. En octobre 1970 une étude, non diffusée, fera la synthèse de ces renseignements. Il en ressort en particulier une estimation nationale, très faible, de la population des vagabonds et des clochards : 7 161 individus dont 11 % de femmes.

⁵⁷. Voir AFP (03/03/88) et, surtout, le texte de l'arrêt avec les commentaires de D. Mayer, in *Recueil Dalloz Sirey*, vol. 2, 1989, pp. 29-32. Voir du même auteur une importante chronique juridique sur la police et les sans-abri, Devoirs de la police à l'égard des sans-abri. (A propos d'une nuit passée au poste de police), in *Recueil Dalloz Sirey*, vol. 1, 1983, pp. 209-210.

⁵⁸. A. Davidovitch, R. Boudon, Les mécanismes sociaux des abandons de poursuite », *L'Année sociologique*, 1964, p. 111.

délits ceux de vagabondage et de mendicité, ce sont à la fois des raisons de droit et des considérations de fait qui constituent les motifs de classement. Pour notre affaire, les considérations de fait l'ont emporté. La qualité socio-juridique des vagabonds et des mendiants s'est transformée et la gravité des infractions s'est très fortement affaiblie. C'est la gravité perçue du problème qui s'est amoindrie, et pas la gravité théorique attachée à ces délits. L'importance perçue du « préjudice social » lié au vagabondage et à la mendicité s'est effondrée. Juges et policiers, pris comme tout un chacun dans la dynamique du changement social, considèrent que l'état de vagabond ou de mendiant est de moins en moins légitimement pénalisable, *de facto* et *de jure*. Alors que vagabonds et mendiants ne sont plus considérés comme des dangers, mais comme des « exclus », la répression devient de plus en plus difficile à exercer.

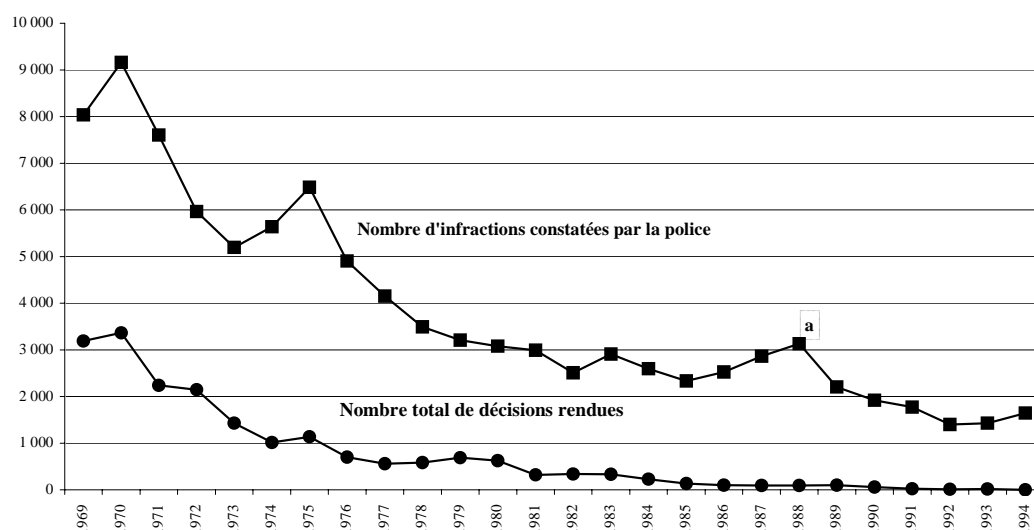
Ambivalence de la dimension coercitive de la prise en charge

Au sujet du vagabondage on ne peut conclure à l'existence de deux tendances séparées de la prise en charge, l'une (assistancielle) ayant remplacée l'autre (répressive). En fait ces deux dimensions coexistent en permanence. L'ambivalence de l'usage de l'incrimination pour vagabondage éclaire le télescopage des politiques de répression et de solidarité.

Les services de police, et les tribunaux, connaissent une oscillation traditionnelle de leurs actions, entre la punition et la protection. Les autorités peuvent prendre des mesures coercitives visant à repousser les sans-abri. Elles peuvent également détourner les moyens dont elles disposent pour aider les personnes en difficulté. Si on reprend le graphique 1. concernant le nombre de décisions rendues au titre des délits de vagabondage et de mendicité, on ne peut qu'être frappé par le fait qu'un sommet est atteint, dans l'après-guerre, en 1954, lorsque le problème des sans-logis prend place sur l'agenda politique sur un volet assistanciel. Un élément d'explication est de considérer qu'une partie de ces décisions étaient rendues afin d'aider les prévenus à passer un moment sous un toit ou à contacter des institutions sociales. Sans qu'on puisse disposer de proportions dans les jugements, les témoignages abondent concernant des vagabonds qui se présentaient, notamment l'hiver, pour bénéficier quelques temps d'un logement.

Cette observation se renforce quand on considère non plus le nombre de condamnations prononcées par la justice, mais le nombre d'infractions constatées par la police (Graphique 3.). Alors que le nombre de décision de justice tend vers 0 depuis le milieu des années quatre-vingts, l'activité policière reste à hauteur de 2 000 infractions par ans. Pour partie cette activité était liée à des utilisations détournées de la loi qui consistaient à protéger, contre leur gré, quelques sans-abri. Certains pouvaient d'eux-mêmes se présenter pour pouvoir être hébergés dans une cellule d'un commissariat ou d'une gendarmerie.

Graphique 3. Nombre de décisions de justice et nombre d'infractions constatées par la police en matière de vagabondage et de mendicité (1969-1994)



Source : Ministère de la Justice, Ministère de l'Intérieur

Remarque : a. A partir de 1988 on prend en compte les « autre délits à la police générale (Vagabondage, mendicité, etc.) ». Comme cette rubrique « fourre-tout » existait avant 1988 on peut penser que l'enregistrement statistique de procédures judiciaires pour les infractions de vagabondage et de mendicité a chuté plus rapidement encore que ce que cette courbe indique (merci à Bruno Aubusson de Cavarlay pour cette indication).

Des exemples très récents, dans les deux dernières décennies, corroborent encore ce propos. En septembre 1986 un clochard a ainsi été condamné à trois mois de prisons ferme après avoir commis un menu larcin « pour pouvoir aller en prison » (AFP, 29/09/86). En janvier 1987 un vagabond a été condamné à deux mois de prison afin, selon les réquisitions du procureur, de lui assurer « un abri pour les deux plus mauvais mois de la saison » (AFP, 13/01/87). Un an plus tard, sur le même registre, mais sans aller jusqu'à l'emprisonnement ferme, le procureur de la République à Chambéry, promis à un certain avenir médiatique, Eric de Montgolfier, s'est lancé dans une expérience originale en utilisant le délit de vagabondage pour condamner un SDF à trois ans de mise à l'épreuve, ce qui doit permettre d'exercer sur les personnes concernées un contrôle judiciaire bénéfique (*Le Monde*, 15/01/88). Il n'est pas utile de multiplier les exemples. Signalons seulement que depuis la disparition des délits de vagabondage et de mendicité des phénomènes analogues sont repérables. Pendant l'hiver 97/98 un SDF s'est présenté aux portes d'une gendarmerie pour pouvoir aller en prison. Face au refus des gendarmes il s'est accusé de vols imaginaires et a fini par détruire l'interphone de la gendarmerie. Il a été alors condamné à un an ferme pour déprédation de matériel, ce qui est certainement une lourde sentence (AFP, 19/12/97 ; *Le Figaro*, 20/12/97). En août 1997 un autre SDF, épuisé, s'est rendu au commissariat de Besançon pour y demander de l'aide, tout en avouant de multiples larcins. Il a été condamné à quatre mois de prison ferme (AFP, 28/08/97). En juillet 1998 c'est un SDF de 25 ans qui a utilisé la manière forte pour tenter de réintégrer la maison d'arrêt de Strasbourg (*Dernières Nouvelles d'Alsace*, 22/07/98).

Les délits de vagabondage et de mendicité avaient l'intérêt, paradoxal certainement, de permettre de prendre en charge, sur un mode assistanciel, quelques SDF. Cette utilisation détournée du Code pénal ne doit pas être célébrée. Les deux délits restaient liberticides et leur application très arbitraire. Par ailleurs ces utilisations ne valent certainement que pour un nombre limité de cas, la grande majorité des infractions et des condamnations relevant surtout d'une logique répressive. De plus, l'incarcération et l'emprisonnement comme mode de gestion de l'errance ne sont que des réponses extrêmement palliatives pour quelques individus

en danger. Elles sont, plus généralement, des options d'action aux conséquences plus néfastes que bénéfiques pour les personnes qui passent ainsi par la prison.

En tout cas, en hiver, se pose bien le problème de mesures contraignantes pour aider des personnes qui se trouvent en danger. Mais quels leviers juridiques utiliser ? Certains plaident pour la non assistance à personne en danger, au risque de nouveaux abus liberticides, pour contraindre à l'hébergement. On le voit rien n'est simple, notamment pour des maires qui traitent de questions aussi compliquées que l'articulation entre la sécurité et la solidarité (en été), ou l'articulation entre le droit de circuler et la non assistance à personne en danger (en hiver)⁵⁹. Leurs décisions ne sont, en retour, que le reflet des préoccupations et des demandes de leurs administrés, dont les sentiments d'inquiétude ou de compassion peuvent apparaître contradictoires ou inconstants, au moins sur le temps d'une année.

Sécurité et solidarité, répression et assistance, peuvent en tout cas, dans biens des cas, se conjuguer. Ce constat n'est pas neuf. Il méritait d'être repris et actualisé. La question de la prise en charge des vagabonds et des clochards l'éclaire, encore actuellement.

⁵⁹. Voir, à ce sujet, les analyses de Diane Roman, ainsi que les titres de la presse chaque hiver...