

#### Fiche n°4 :

### L'évolution des interventions privées et publiques en faveur des personnes sans domicile : éléments historiques

**Résumé :** *Les sans-domicile, envisagés jusqu'au début du 20<sup>ème</sup> siècle sous la figure du vagabond, ont longtemps été la cible principale des interventions répressives de l'État et sont devenus, très récemment, sous la figure de l'exclu, la cible emblématique des interventions de l'État en matière de lutte contre l'exclusion. L'État, garant de la cohésion sociale, s'est progressivement imposé comme le pilote de la prise en charge des sans-domicile et n'est guère contesté dans ce rôle. Les municipalités sont toutefois, depuis l'origine, aux prises avec la gestion au quotidien de ces populations. La longue histoire de l'assistance a façonné une prise en charge éclatée entre les interventions publiques et les secours privés. Contrairement à ce qui existe parfois à l'étranger, l'Etat ne s'est pas positionné comme opérateur et intervient essentiellement par délégation de service public ou par financement.*

L'émergence de la « question SDF » au cours de ces vingt dernières années ne doit pas masquer, sous la rhétorique de la nouveauté, sa densité historique. « La présence de sans-abri dans les rues, les politiques de prise en charge, répressives ou assistancielles, ne sont pas inédites. L'errance, la marginalité, la pauvreté, la mendicité traversent les siècles. Du Moyen-Âge à l'époque du RMI, en passant par la Révolution française, les phénomènes attachés à l'errance et à la grande pauvreté ont toujours concerné ceux qui ont à décider les politiques publiques (et pas seulement les politiques dites « sociales ») et ceux qui ont à les appliquer. Tout un arsenal juridique, plus ou moins raffiné en fonction des époques, a été éprouvé pour venir à bout du vagabondage et de la mendicité. On a tour à tour, ou tout à la fois, enfermé, nourri, banni, renvoyé dans les paroisses, torturé, soigné, assisté, mis au travail les pauvres, sans jamais parvenir à résoudre les problèmes posés localement et nationalement. »<sup>1</sup>

### Vagabondage et mendicité au Moyen Âge

Pour Robert Castel<sup>2</sup>, la question sociale apparaît en 1349 lorsque Edouard III promulgue une ordonnance qui fige pour la première fois les termes de l'opposition entre assistance et travail. Cette ordonnance serait l'acte fondateur de la sortie d'une société dans laquelle le pauvre était considéré comme « image du Christ » à une société dans laquelle les sans-travail sont des « inutiles au monde » à moins que pour bénéficier d'une assistance, ils ne puissent justifier d'un ancrage communautaire d'une part et faire la preuve de l'inaptitude au travail, d'autre part. La figure de proue de ce peuple qui vit aux marges de la société est le vagabond.

<sup>1</sup> Damon J., *La question SDF, ciblage et bricolages*, Thèse de doctorat, Université de Paris IV, 2001, p. 61.

<sup>2</sup> Castel R., *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

## *L'oscillation entre la potence et la pitié*

Dès le Moyen Âge, vagabondage et mendicité font l'objet d'interventions publiques<sup>3</sup>. L'historien polonais Bronislaw Geremek qui étudie les marginaux parisiens au 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> siècle montre ainsi une oscillation historique entre un traitement répressif et caritatif de la grande pauvreté<sup>4</sup>, une hésitation entre « la potence et la pitié ». Ceci est lié aux évolutions des structures sociales des villes médiévales, qui tantôt considèrent les marginaux comme « inutiles au monde », tantôt reconnaissent que leur état est le produit des évolutions urbaines, mais également à la montée en puissance des États centraux<sup>5</sup>.

Ainsi, à partir du milieu du 14<sup>ème</sup> siècle, les États monarchiques européens édictent lois et incriminations afin de contrôler la population errante qui échappe aux communautés et aux solidarités locales qui sont la pierre angulaire traditionnelle de l'équilibre et de la coordination du système de secours aux indigents et/ou de coercition des vagabonds<sup>6</sup>. En agissant ainsi, l'État s'affirme contre les pouvoirs municipaux qui ne peuvent gérer seuls cette question.

En effet, les communes sont confrontées à l'alternative classique entre accueillir (à tout le moins tolérer) ou exclure (c'est-à-dire enfermer ou bien repousser ailleurs). Mais si une commune, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'ouvrir ses portes, elle ne pouvait savoir si les autres communes allaient agir de la même manière ou au contraire n'allaient pas profiter de cette offre d'accueil pour renvoyer tous les errants et se décharger de leurs propres pauvres.

## *Une intervention croissante des États centraux*

Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, l'État, partout en Europe, est donc intervenu pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants.

La première tentative plus large fut le « grand renfermement » du 17<sup>ème</sup> siècle<sup>7</sup>. Pour répondre à ces mouvements d'indigents vers les villes provoqués par une misère effroyable, conséquences des guerres et des épidémies de peste, les Hôpitaux Généraux<sup>8</sup> sont créés pour y enfermer les pauvres afin de mettre fin au vagabondage et dans le but affiché de « soigner, nourrir, instruire et relever le niveau moral des pauvres ».

A la même époque, l'idée des ateliers de charité émerge<sup>9</sup>. Les pauvres se voyaient proposer une tâche qui devait les convertir, les punir, les guérir ou les rééduquer. Ils n'étaient plus simplement enfermés pour être entretenus ou punis. Les pauvres valides devaient être employés dans un système de secours autofinancé.

Cette idée de créer une certaine autarcie de l'assistance donna l'illusion d'une issue au dilemme entre accueil et renvoi qui accablait le système de collectivités autonomes. Mais devant les problèmes d'autofinancement des ateliers et des critiques portées par les entreprises voisines sur la concurrence déloyale, le pouvoir central joua alors un rôle décisif en soutenant les villes et en apportant financements et/ou commandes à des ateliers ou à des hôpitaux. La

---

<sup>3</sup> Geremek B., *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, 1978, trad. Gallimard, 1987.

<sup>4</sup> Geremek B., *Les marginaux parisiens aux 14<sup>ème</sup> et 15<sup>ème</sup> siècles*, Champs Flammarion, 1976.

<sup>5</sup> De Swaan A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1988, trad. 1995.

<sup>6</sup> L'aide aux nécessiteux était très répandue, par l'intermédiaire des fondations, d'églises ou privées, nombreuses et éparpillées. Jusqu'à la fin du 15<sup>ème</sup> siècle, les autorités royales et municipales n'interviennent pas.

<sup>7</sup> Foucault M., *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard, 1972.

<sup>8</sup> Par un édit royal du 27 avril 1656.

<sup>9</sup> Damon J., *Pour un traitement européen de la question des sans-abri*, Note de veille du centre d'analyse stratégique, 2007.

participation de l'État dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie communale s'est effacée devant l'émergence d'un État central de plus en plus puissant pour gouverner les communautés de son territoire.

### *Les trois hésitations traditionnelles des politiques conduites à l'égard des plus pauvres*

En avançant dans le temps, on voit que les questions qui se posaient au Moyen Âge restent d'actualité à l'époque contemporaine. Ainsi, l'économiste américain Peter Lindert<sup>10</sup>, qui étudie la croissance des programmes publics à destination des plus pauvres depuis le début du 19<sup>ème</sup> siècle dans les démocraties développées, décrit trois hésitations des politiques conduites à l'égard des plus pauvres :

- Une hésitation entre la « bonne » et la « mauvaise » pauvreté, c'est-à-dire une pauvreté qui est soit perçue comme « un malheur immérité » soit comme « une infortune que le vice a produit » :  
« *L'histoire des politiques de lutte contre la pauvreté n'est pas une expédition faite de découvertes inédites, mais l'oscillation entre deux pôles d'opinions profondément enracinés : nous avons toujours su que la paresse et la malchance étaient les deux sources de la pauvreté, mais nous avons hésité entre la croyance en la domination de l'une et de l'autre.* »<sup>11</sup>
- Dans tous les pays, il existe également une hésitation historique entre la tentation de l'enfermement de la pauvreté (*indoor*) et le traitement social dans la rue (*outdoor*) :  
Les unes après les autres, les lois ont encadré les possibilités de soutenir dans la rue les pauvres. La plupart du temps, les personnes pauvres étaient contraintes d'intégrer un atelier (*workhouse*), un asile ou un hospice pour bénéficier d'une aide. Le plus souvent, ces institutions étaient pensées pour être des repoussoirs.
- La lutte contre la pauvreté est marquée par une troisième hésitation historique entre aide en nature (*in kind*), qui permet un meilleur contrôle de l'allocation des deniers publics, et aide en espèce (*in cash*), plus respectueuse de l'autonomie individuelle :  
En France, les bureaux de bienfaisance ont tenté de développer toutes les formes d'aide. Une statistique de 1860 montre que 55% de l'aide accordée était alimentaire, 21% des espèces, 6% des vêtements, 5% du chauffage, 6% des soins et médicaments...

## **La « croisade pour l'hygiène sociale » du 19<sup>ème</sup> siècle**

### *La pénalisation du vagabondage et de la mendicité*

Vagabondage et mendicité vont prendre après la Révolution un caractère délictueux. Dès son origine, le Code pénal fit du vagabondage et de la mendicité deux délits. Il en distingue soigneusement les éléments constitutifs et les sanctions. Ce cadrage juridique de la répression sera abondamment utilisé jusqu'aux premières années du 20<sup>ème</sup> siècle. Ainsi, la fin du 19<sup>ème</sup> siècle est un moment de « croisade »<sup>12</sup> répressive contre les vagabonds et les mendiants au moment où se développent les interventions publiques en matière d'assurance et d'assistance sociales. Les vagabonds et les mendiants concentrent les foudres répressives.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Lindert P., *Growing public : Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century : The Story*, Cambridge, 2004.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 48.

<sup>12</sup> Damon J., *op. cit.*, 2001, p. 84.

<sup>13</sup> Wagniat J-F., *Le vagabond à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle*, Paris, Belin, 1999.

## *Vers une « croisade pour l'hygiène sociale »*

Au cours du 19<sup>ème</sup> siècle, la charité légale, dont Tocqueville énonce les effets pervers<sup>14</sup>, est considérée comme ne faisant qu'entretenir la pauvreté. Au contraire, la bienfaisance privée est 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. Mais c'est à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle que s'affirme une rigueur jamais atteinte dans la lutte contre le vagabondage et la mendicité.

Entre 1880 et 1920 une imposante littérature se développe, prêchant une véritable croisade d'« hygiène sociale »<sup>15</sup> et morale contre le vagabondage et la mendicité<sup>16</sup>. Les vagabonds et les mendiants sont considérés comme les scories, les rebuts, les parasites, les déchets, les résidus du progrès industriel<sup>17</sup>. Il faut les soigner ou les évacuer au risque de la contagion morale ou infectieuse.

Comme le note Julien Damon<sup>18</sup>, les stéréotypes du mendiant et du vagabond 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.

## *Les sans-logis ne bénéficient pas des premières grandes lois d'assistance*

Le tournant du siècle est également marqué par l'avènement, sans plan d'ensemble toutefois, des premières grandes lois d'assistance<sup>19</sup>, avec la création en 1886 d'une administration centrale, la Direction de l'Assistance publique du Ministère de l'Intérieur. 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. Ces lois 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.

## *Le développement d'initiatives privées*

Cependant, à la même période, 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 Rentiers. Les réponses

---

<sup>14</sup>. « 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 » (Tocqueville De A., *Sur le paupérisme*, Paris, Allia, 1999 [1835]).

<sup>15</sup> J. Damon et A. Gueslin décrivent cette tentative répressive sous le vocable « d'hygiène sociale », employé à l'époque pour désigner l'intervention sociale des bureaux d'hygiène créés en 1902.

<sup>16</sup> Beaune J-C., *Le vagabond et la machine. Essai sur l'automatisme ambulatoire. Médecine, technique et société. 1880-1910*, Seyssel, Champ-Vallon, 1983.

<sup>17</sup> Pagnier A., *Le vagabond. Ses origines. Sa psychologie. Ses formes. La lutte contre le vagabondage*, Paris, Vigot, coll. « Le déchet social », 1910.

<sup>18</sup> *Op. cit.*

<sup>19</sup> 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).

municipales, en termes d'accueil assistanciel, à la question des sans-abri sont cependant très peu nombreuses et l'État central est presque totalement absent. Ce sont essentiellement les villes et les associations de bienfaisance, financées par des dons, qui interviennent en ce sens. 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'État (dans les Hautes-Alpes) »<sup>20</sup>.

« C'est 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 édifiée 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. »<sup>21</sup>

La Mie de Pain « est une œuvre originale qui annonce les restaurants du cœur de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Concrètement c'est un restaurant gratuit ouvert aux pauvres durant l'hiver, du 25 décembre au 1<sup>er</sup> mars au cours des premières années... L'œuvre tranche avec le reste du réseau des œuvres catholiques qui se préoccupaient de l'identité des pauvres pour éviter la répétition des aides. Ce sont environ 800 pauvres qui sont reçus chaque soir... »<sup>22</sup>

« Du côté protestant, l'Armée du salut, tout en se renouvelant, joue désormais un rôle notoire. Avant 1914 est institué le « Dimanche du pauvre Lazar », pour nourrir les sans abris. Plusieurs hôtelleries apparaissent alors à Paris : des actions de désinfection s'y pratiquent. Un loyer modeste y est imposé selon le principe du refus de l'aumône... »

Les œuvres charitables commencent à collaborer pour rationaliser leurs interventions : « A la fin de la guerre, la Croix rouge tente d'élaborer un fichier des indigents parisiens. Dans l'entre-deux guerres, les œuvres privées qui gardent leur spécificité essaient de coordonner leur politique au sein d'unions d'œuvre d'assistance par arrondissement parisien. Les représentants des œuvres se réunissent en général une fois par mois à la mairie de l'arrondissement pour harmoniser leur politique. Le but était d'éviter l'assistance à des mendiants « multirécidivistes ». Seule la Mie de pain préconise toujours le maintien de l'anonymat des pauvres qu'elle restaure. »<sup>23</sup>

## **Des années 1920 aux années 1970 : à la crainte des sans-abri succède un relatif désintérêt**

---

<sup>20</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 88.

<sup>21</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 89.

<sup>22</sup> Gueslin A., *Les gens de rien. Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXe siècle*, Fayard, 2004, p. 45.

<sup>23</sup> Gueslin A., *op. cit.*, p. 41.

## *Après la première guerre mondiale, le recul de la peur des vagabonds et mendiants*

A la suite des importantes réflexions du 19<sup>ème</sup> siècle et de leur cortège de défiances et de rejets succède le relatif désintérêt du 20<sup>ème</sup> siècle pour les mendiants, les vagabonds et les très pauvres. L'inquiétude et l'hostilité à leur endroit disparaissent des préoccupations générales après la première guerre mondiale en même temps que leur nombre diminue. Durant les années 1920, les vagabonds continuent à sillonner les campagnes françaises. Mais leur nombre décline, du moins dans les recensements : « à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, le nombre de condamnations pour vagabondage et mendicité dépassait le cap des 25 000 personnes ; après la guerre, il n'est que d'environ 12 000 [...] De même, 150 000 personnes étaient secourues par les bureaux de bienfaisance en 1906. Le chiffre s'effondre à 75 000 après la guerre. »<sup>24</sup>

## *L'après-deuxième guerre mondiale : la figure du clochard et la question du mal-logement*

« Après la seconde guerre mondiale la société s'est découverte collectivement responsable de risques comme la maladie, la vieillesse, la famille, ou le chômage, mais aussi de la pauvreté, de la mendicité, et du vagabondage. Alors que l'errance, la grande pauvreté, le vagabondage et la mendicité ont été très longtemps considérés comme des fléaux sociaux, il s'agit, depuis l'après-guerre, de problèmes sociaux<sup>25</sup>. »<sup>26</sup>

Durant les années de croissance de l'après-seconde guerre mondiale, la question des sans-abri n'a été que très sporadiquement soulignée et, surtout, elle n'a pas été inscrite comme un problème social particulier, appelant des interventions spécifiques à des populations. La figure typique du problème est alors celle du « clochard »<sup>27</sup>. Si la question des sans-logis et des mal-logés a été mise en évidence pendant l'hiver 1954, notamment par la voix de l'Abbé Pierre, la question était exclusivement envisagée à l'aune de la politique et du marché du logement. « Les autres dimensions de la question sans-abri, comme la mendicité ou l'errance visible de personnes aux comportements déviants, n'étaient pas repérées comme un problème social d'importance ».<sup>28</sup>

« En 1954, 10% de la population parisienne vivait dans des hôtels meublés... La moitié de la population française occupait en 1945 un logement insalubre... Les emblématiques bidonvilles se développent. Le terme apparaît au début des années 1950, quand les premiers immigrés marocains arrivent de Casablanca, où le terme était déjà usité... Au milieu des années 1960, il existe 255 bidonvilles rassemblant 75 000 personnes... Le bidonville de Nanterre compta jusqu'à 20 000 personnes... En 1964, dans le cadre d'une véritable guerre contre les taudis, la loi Debré autorise les préfets à exproprier les habitants des bidonvilles. L'éradication de ces lieux est assez lente, mais, en 1966, il ne reste que 119 bidonvilles hébergeant moins de 50 000 personnes en région parisienne... En mars 1976, le dernier situé à Nice est détruit »<sup>29</sup>

## *Des réformes de la prise en charge des vagabonds et mendiants*

---

<sup>24</sup> Gueslin A., *op. cit.*, p. 35.

<sup>25</sup> Vexliard A., « La disparition du vagabondage comme fléau social universel », *Revue de Sociologie*, n°1, 1963, pp. 53-79.

<sup>26</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 90.

<sup>27</sup> Le clochard s'oppose nettement, dans les représentations, au vagabond. A la différence du vagabond qui fait peur, le clochard est plutôt sympathique et, comme le repèrent alors Durou et Rimailho (« Les « vagues » dans la société industrielle. Vagabonds, clochards, beatniks, hippies », Toulouse, *Privat*, 1970) bien perçu dans l'opinion publique.

<sup>28</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 96.

<sup>29</sup> Gueslins A., *op. cit.*, p. 139.

Des réformes et des actions, très limitées dans leur visibilité mais pas dans leur ampleur, vont toutefois bouleverser progressivement l'environnement normatif de la prise en charge des vagabonds et des mendiants.

« Des centres d'hébergement, devenus à partir de 1974 des Centres d'Hébergement et de réadaptation sociale (CHRS)<sup>30</sup>, 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. »<sup>31</sup>

« Notons que la principale innovation institutionnelle, au cours des années cinquante et soixante, fut la création, à Paris, d'une brigade de police spécialement en charge des sans-abri. Après l'hiver 1953-1954 est ainsi créée par la Préfecture de Police de Paris une Equipe de Ramassage des Vagabonds (ERV) qui deviendra après 1968 la Brigade d'Assistance aux Personnes Sans-Abri (BAPSA), dont les grands bus bleus, qui sillonnent encore aujourd'hui la capitale, sont familiers aux Parisiens. Les « bleus » (baptisés ainsi en raison de la couleur de leur uniforme), souvent honnis mais parfois appréciés des sans-abri, comptent toujours parmi les principaux acteurs de la prise en charge des SDF à Paris. Avec une réputation plutôt défavorable dans l'opinion publique et parmi les populations sans-abri – notoriété dont la négativité mérite d'être fortement 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 dernier.»<sup>32</sup>

Le système d'assistance que l'on aurait voulu faire disparaître avec la généralisation des assurances obligatoires se consolide en fait. Après la création de la Sécurité sociale, l'assistance, alors renommée aide sociale, se repositionne avec la suppression des bureaux de bienfaisance. « Un décret du 29 novembre 1953 décida de remplacer systématiquement en province les antiques bureaux de bienfaisance qui fusionnèrent avec les bureaux d'assistance nés de la législation de la protection sociale du début du siècle, pour former les bureaux d'aide sociale (BAS). Les nouveaux bureaux s'efforcent de rationaliser l'aide. Paris conserve une situation spécifique jusqu'en 1969. Jusqu'à cette date, les parisiens pauvres continuèrent à s'adresser au guichet de l'Assistance publique... La création des BAS n'entraîne pas la disparition des collaborateurs bénévoles... Les tâches des BAS vont connaître une profonde mutation. Voués largement à l'origine au service des vieillards du fait des carences du système de retraite, ils se consacrent de plus en plus aux sans-abri dont l'origine est ethnique ou économique. »<sup>33</sup>

### *Un recul de la pression pénale*

Sur toute cette période, on constate un affaiblissement de la pression pénale concernant les vagabonds et les mendiants jusqu'à la suppression des délits de vagabondage et mendicité dans le nouveau code pénal promulgué en 1994 :

#### **Délits de vagabondage et de mendicité (Série longue)**

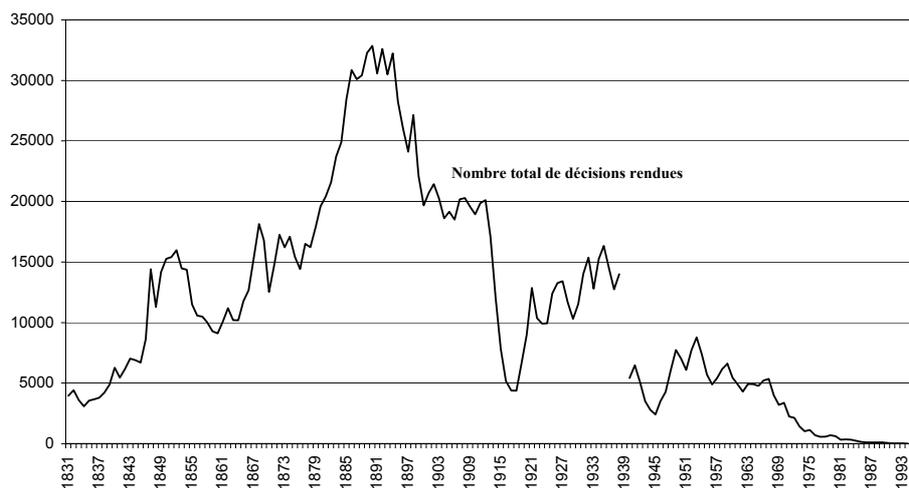
---

<sup>30</sup> Loi du 19 novembre 1974, décret et circulaire du 15 juin 1976.

<sup>31</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 92.

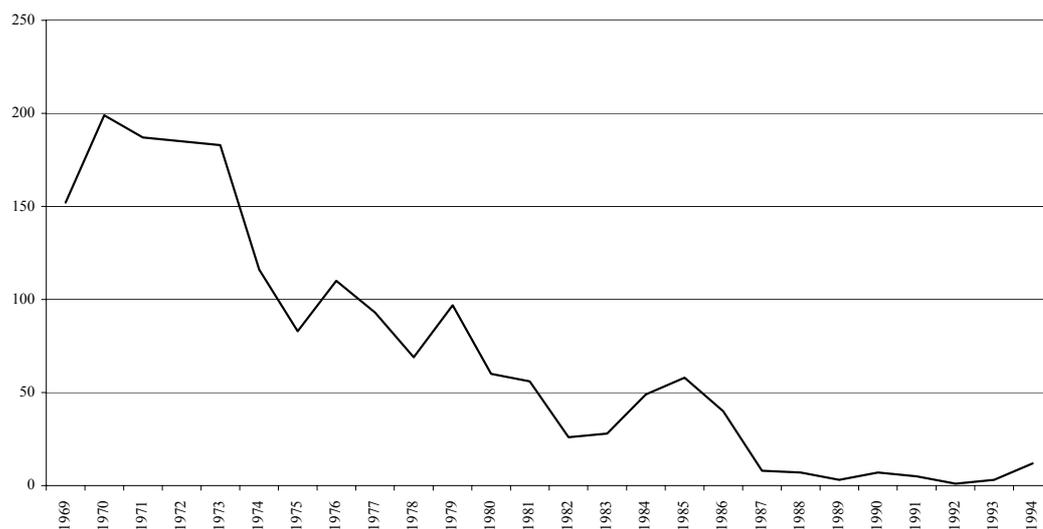
<sup>32</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 96.

<sup>33</sup> Gueslin A., *op. cit.*, p. 155.



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

### Nombre de personnes incarcérées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année au titre des délits de vagabondage et de mendicité (1969-1994)



**Source :** Ministère de la Justice (*Rapports de l'administration pénitentiaire*)

## Le tournant des années 1970 et l'apparition progressive de la « question SDF »

### *La croissance du dispositif des CHRS*

« 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'État et les collectivités locales consacraient des budgets extrêmement réduits, pour ne pas dire négligeables, à l'accueil des indigents sans

logement. Les œuvres privées, généralement confessionnelles, géraient des services d'accueil financés très majoritairement par des dons et donations. »<sup>34</sup>

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). Les CHRS ont pour origine 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 tolérance. 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 ». A partir de 1974, des dispositions législatives vont formaliser et définir la mission des CHRS non plus seulement autour de la notion d'individu mais de famille<sup>35</sup>. Les crédits consacrés à l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH), permettant de financer ces centres, ont fortement augmenté sur cette période.

« Notons l'importance des mots. On ne parle pas encore de réinsertion, mais de réadaptation, ce qui sous-entend que ceux dont on s'occupe, principalement des hommes isolés, souffrent d'une inadaptation ou d'une désadaptation personnelle à une société dont les règles de fonctionnement conviennent à l'immense majorité. Il faut donc réadapter celui qui s'est marginalisé par rapport au modèle admis, en quelque sorte le guérir de sa déviance momentanée. »<sup>36</sup> C'est la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui fera des CHRS des centres d'hébergement et de réinsertion sociale en substituant le terme de « réinsertion » à celui de « réadaptation ».

#### *Une modification des appréciations portées sur les sans-abri*

« 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 risques<sup>37</sup>, 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 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<sup>38</sup>. Ainsi, il y est écrit qu'une « nouvelle conception, procédant du souci de reconsidérer la situation essentiellement pénale faite actuellement aux vagabonds pour la replacer dans un

<sup>34</sup> Damon J., *op. cit.*, pp. 99 et 100.

<sup>35</sup> Lois du 19 novembre 1974 et du 30 juin 1975. La loi de 1974 crée les CHRS et 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 ».

<sup>36</sup> Hardy G., « Les quarante premières années de la FNARS, » *La gazette du congrès*, 1, septembre 2005.

<sup>37</sup> De Swaan A., *op. cit.*

<sup>38</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 104.

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 »<sup>39</sup>.

### *L'inscription sur l'agenda gouvernemental dans les années 1980*

Si la question des vagabonds et des indigents s'est progressivement constituée en problème social depuis plusieurs siècles, pour devenir un problème public dans les années 1950 en France, elle doit véritablement attendre les années 1980 pour être définitivement inscrite sur l'agenda gouvernemental.

« Des sans-abri meurent pendant les hivers rigoureux de 1982 et 1984. Le gouvernement établit alors les premières bases d'un dispositif « d'urgence sociale »<sup>40</sup> dont l'objectif est de « répondre sans délai aux situations sociales qui exigent une intervention immédiate ». Ce dispositif rencontre la volonté d'agir des associations et leur capacité d'inventer de nouvelles prises en charge »<sup>41</sup>.

Les années 1980 voient en effet la mise en scène politique et médiatique de la « nouvelle pauvreté », qui s'illustre pour les sans-abri par un lobbying associatif sans précédent, caractérisé par l'engagement de personnes comme l'abbé Pierre, le Père Wresinski (fondateur de l'association Aide à toute détresse – Quart-monde) ou Coluche (fondateur des « Restos du cœur »). Au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, le paysage des œuvres a évolué : d'œuvres éclatées et disséminées dans l'espace, il se caractérise par de grands organismes caritatifs souvent déconcentrés. André Gueslin ajoute que progressivement « les organisations se sont mutées en véritables lobbies »<sup>42</sup>, particulièrement actifs lors de l'adoption de la loi contre l'exclusion en 1998 ou de celle de la couverture médicale universelle (CMU) en 2000. L'« insertion sociale » est la solution proposée pour lutter contre la « dualisation de la société entre ceux qui ont acquis des droits complets à une protection sociale généreuse, et ceux qui, trop éloignés du marché du travail, doivent se contenter de minima sociaux et de programmes d'aide sociale »<sup>43</sup>. Cette approche globale se traduit paradoxalement par des mesures de plus en plus spécifiques. Les plans « pauvreté précarité » qui naissent durant l'hiver 1984-1985 s'autonomiseront progressivement en dispositifs d'urgence, alors que parallèlement la thématique de l'exclusion l'emporte sur la coercition<sup>44</sup>. Depuis, la légitimité de l'intervention publique dans ce domaine fait l'objet d'un consensus politique, et celui-ci n'a plus été jamais remis en question, même si l'action sociale est devenue depuis une compétence largement décentralisée.

### *Un partenariat croissant avec les associations*

Depuis une vingtaine d'années, et l'apparition sur le devant de la scène de « la question SDF » avec le thème de la nouvelle pauvreté et la mise en place des plans pauvreté-précarité<sup>45</sup>, les pouvoirs publics (État et collectivités territoriales) se sont engagés dans un processus croissant de délégation aux associations.

---

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Dont l'évolution au cours de ces vingt dernières années sera détaillée dans la fiche 6.

<sup>41</sup> Cour des Comptes, « Les personnes sans domicile », *rapport public thématique*, 2007.

<sup>42</sup> Gueslin A., *op. cit.*, p. 242.

<sup>43</sup> Palier B., *Gouverner la Sécurité Sociale. Les réformes du système de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, p. 307, 2002.

<sup>44</sup> Damon J., *op. cit.*

<sup>45</sup> Voir fiche 6

« Cette délégation n'est pas à comprendre comme un abandon lié au retrait de l'État, mais à l'inverse comme une participation toujours plus grande de l'État dans l'action privée. Ce processus a généré une interdépendance croissante entre les deux réseaux d'acteurs jusqu'à constituer le système de prise en charge sous sa forme actuelle avec un ensemble d'interactions, de ressources, de conflits de pouvoir, d'espaces d'échange »<sup>46</sup>. L'État s'est tout particulièrement appuyé sur les grandes associations nationales de solidarité et leurs déclinaisons locales. Il a également soutenu, quand ce n'est pas suscité, la création de nouvelles associations spécifiquement construites pour participer à la prise en charge des sans-domicile.

« Les SDF sont devenus la cible d'organisations particulières gérées par le secteur associatif (hébergement d'urgence, Samu Social, accueils de jour,...) et financées en majeure partie par l'État. De nombreux dispositifs spécifiques ont ainsi été conçus, ou renforcés, pour héberger, nourrir, loger, assister, soigner, « insérer » les SDF. La création de samu sociaux, chargés d'aller au devant des SDF, ou d'accueils de jour proposant divers services en direction des sans-abri, l'accroissement du nombre de places dans des centres d'hébergement, la multiplication des associations offrant des prestations variées, se sont additionnés pour composer un ensemble de mécanismes et d'opérations d'assistance qui se concentrent sur les SDF. »<sup>47</sup>

Néanmoins, « dans les années cinquante déjà, les associations de prise en charge de la misère travaillaient en collaboration avec les pouvoirs publics. Elles développaient de nombreux services en direction des personnes en difficulté. Elles ont pour la grande majorité d'entre elles connu un processus d'institutionnalisation, en se rapprochant de l'État. Lui même les intégrait à ses politiques d'action sociale, de promotion, d'éducation. A partir des années soixante-dix, dans un contexte de transformations des politiques et des problèmes sociaux, les rapprochements et conventionnements entre État et secteur privé (surtout associatif) se sont développés et formalisés, avec le souci d'expérimenter, de déroger, d'innover. Il est donc difficile de dire que les coopérations entre les services de l'État et les services associatifs sont d'une grande originalité. La nouveauté réside dans un engagement accru de l'État, sur le volet notamment financier, dans l'appui aux associations. »<sup>48</sup>

### *Les arrêtés anti-mendicité*

« Les arrêtés municipaux anti-mendicité ont donné lieu à d'amples controverses estivales. En 1993, plusieurs maires prennent des dispositions pour restreindre la mendicité, alors que les délits de vagabondage et de mendicité sont alors toujours présents dans le Code pénal. Ces arrêtés de 1993, qui ont suscité les premiers débats, ne sont cependant pas les premiers. En juin 1991 déjà, pour donner suite à une pétition de 300 commerçants, le maire de Montélimar avait pris un arrêté interdisant la mendicité, le vagabondage et l'ivresse publique pour « assurer la tranquillité publique ». Les textes de 1993, qui seront reconduits en 1994, sont presque toujours limités à la saison estivale et à certaines parties des villes. Ils n'ont pas cependant provoqué de larges débats avant leur multiplication qui marque l'été 1995 puis l'été 1996. Les arrêtés, qui se ressemblent souvent énormément et qui dépassent les clivages partisans<sup>49</sup>, suscitent alors des polémiques relayées par les médias. »<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 576.

<sup>47</sup> Damon J., *op. cit.*, pp. 10 et 11.

<sup>48</sup> Damon J., *op. cit.*, p. 575.

<sup>49</sup> Toutes les grandes formations ont vu un de leur membre prendre un arrêté contre la mendicité, ainsi le PC à Tarbes, le PS à Pau, Radical (devenu Parti Radical Socialiste) à La Rochelle, l'UDF à Perpignan, le RPR à Valence et le FN à Toulon.

<sup>50</sup> Damon J., *op. cit.*, pp. 106 et 107.

Le Conseil d'État a décidé, lors de sa première décision<sup>51</sup> rendue sur ce type d'arrêtés en dehors des procédures d'urgence, d'opérer un contrôle de la qualification juridique des faits et de l'absence d'erreur de droit sur le caractère adéquat et proportionné de la mesure de police aux regards des circonstances locales au sens de la jurisprudence *Benjamin*<sup>52</sup>. En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que l'arrêté d'un maire qui n'interdit les actes de mendicité que durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, et dans une zone limitée au centre-ville et aux abords de deux grandes surfaces, est une mesure d'interdiction légalement justifiée par les nécessités de l'ordre public.

---

<sup>51</sup> CE, 09 juillet 2003, *M. Lecomte, Association AC Conflent*.

<sup>52</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin*.