

**SDF et urgence sociale :**  
**à propos de la fonction sociale du travail social<sup>1</sup>**

**Stéphane Rullac**

Educateur spécialisé, Ethnologue, Docteur en anthropologie,  
est responsable de formation dans une école supérieure du travail social

Ces quinze dernières années, depuis l'adoption du Nouveau Code Pénal (NCP) et l'abrogation des délits de vagabondage et de mendicité, toutes les autorités en matière juridictionnelle ont été appelées à se positionner et à faire valoir leur point de vue sur ce qu'il convenait de faire des SDF. Cette importante production législative et l'intérêt qu'elle suscite dans le grand public, constituent un véritable débat national par livres, articles de journaux, reportages ou lois interposés. Cette mobilisation permet d'aborder par le biais juridique les enjeux relationnels et les représentations que notre société entretient avec ceux qui, en vagabondant ou en mendiant, refusent de « gagner » leur vie ou échouent à la faire, et rompent ainsi le contrat social. Cette frénésie juridique contemporaine est tout à fait particulière tant elle condense en quelques années un débat éternel qui n'a que lentement évolué pour se cristalliser aujourd'hui. Elle permet de cerner les représentations sociales, culturelles, morales et symboliques qui nourrissent le débat concernant ceux qui, en tant que « sauvages locaux », représentent l'archétype de la différence moderne. Le cadre de cet emballement du débat juridique offre l'occasion d'apercevoir le fonctionnement et la négociation du compromis sociétal qui nous amène alternativement à réprimer les vagabonds et les mendiants en tant que mauvais pauvres, forcément coupables, et à les assister en tant que victimes de la société. Ces dernières années nous amènent à poser sans cesse la même question : à travers nos différences, mêmes les plus caricaturales, comme celles que mettent en scène certains clochards dans les rues de Paris, qu'est-ce qui constitue l'appartenance sociale ?

---

<sup>1</sup> Texte inspiré de Stéphane Rullac, *Le débat juridique français concernant le vagabondage et la mendicité depuis 1992. Ethnologie d'un compromis identitaire négocié entre normes et déviances*, Thèse d'Anthropologie, EHESS, Paris, 2007.

## **La double fonction historique des délits de vagabondage et de mendicité jusqu'à 1992**

Le vagabondage et la mendicité représentent deux délits dont le vocabulaire mais aussi l'esprit sont hérités de l'époque moderne. La définition des vagabonds comme « *des gens sans aveu* » et la logique qui consiste à punir une inscription sociale et non des faits, constituaient déjà des survivances juridiquement anachroniques en 1810. Il va sans dire qu'en 1992, l'abrogation des ces articles signe alors la disparition de véritables monuments historiques. En résistant pendant 182 ans à toutes les tentatives de réforme, malgré des débats acharnés jusqu'au début de la Seconde guerre mondiale, cette exceptionnelle longévité s'explique par leur double fonctionnalité. La première permet grâce à ces délits à large spectre d'application, de disposer d'un outil « tout-terrain » pour contrôler et punir toutes les formes nouvelles de délinquance. Pendant près de deux siècles, le juge et le législateur ont ainsi disposé d'une sorte de « couteau suisse juridique » capable de punir ceux qui, d'une manière ou d'une autre, bafouaient les règles du jeu social, surtout de manière innovante. Ces deux délits permettaient alors de palier l'absence de textes législatifs spécifiques et de punir malgré tout ces nouveaux contrevenants. Cette adaptabilité aux évolutions sociologiques de la délinquance constitue la fonction technique de ces délits. Ces délits permettaient plus fondamentalement de punir ceux qui commettaient l'immoralité sociale absolue de vivre dans l'oisiveté. En ce sens, ces délits ont constitué des interdictions symboliques puissantes, censées garantir le socle élémentaire de la cohésion sociale en décourageant les formes de socialisation non normatives susceptibles de mettre en question l'organisation sociale... si elles se généralisaient.

La raréfaction continue des décisions rendues pose la question du besoin contemporain de ces délits. Cette utilisation parcimonieuse sonne-t-elle le glas du besoin social de ces délits historiques ? Si leur fonction technique semblait de moins en moins correspondre au besoin d'un Code pénal constamment étoffé pour s'adapter aux formes inédites de comportements délictueux, qu'en est-il du besoin symbolique de punir les formes de socialisation qui reposent sur l'oisiveté tant redoutée ? S'agit-il d'un besoin social en voie de disparition ou toujours nécessaire à la cohésion sociale ?

## **L'abrogation des délits de vagabondage et de mendicité en 1992 : une dépenalisation faussement évidente**

L'abrogation des délits de vagabondage et de mendicité est généralement présentée comme une mise à jour évidente du Code pénal qui ne pouvait plus supporter la survivance en son sein de deux interdictions « *archaïques* ». D'après cette lecture historique, la baisse régulière des décisions concernant ces deux délits depuis l'après-guerre, constitue une dépenalisation de fait qui témoigne de l'inutilité de punir l'inscription sociale des vagabonds et des mendiants. Cette théorie présente le NCP comme une simple reconnaissance officielle *a posteriori* d'un fonctionnement social moderne qui n'éprouve plus le besoin de décourager la socialisation particulière des plus pauvres d'entre nous.

Pourtant, la lecture des débats parlementaires montre que cette double dépenalisation n'a pas été une simple formalité. Au contraire, elle a donné lieu à une opposition acharnée entre la gauche et la droite, dès le premier jour des discussions préparatoires du livre IV du NCP qui concerne « *Les crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* ». A cette occasion, deux députés de droite, Jacques Toubon et Nicole Catala, ont proposé de conserver les délits de vagabondage et de mendicité. Malgré leur rejet initial, ces mêmes parlementaires ont de nouveau proposé leurs amendements à la discussion en séances publiques. Les échanges virulents et disputés, qui ont finalement rejeté ces deux amendements, permettent de constater l'ampleur des divergences et la passion suscitée par ces questions. Si l'on considère que le parlement est le théâtre symbolique de la souveraineté populaire du corps social, cette mise en scène démocratique indique l'existence d'un profond désaccord concernant l'inutilité pénale de punir spécifiquement les vagabonds et les mendiants.

Caricaturalement, deux points de vue s'opposent : le refus de punir les conséquences de la socialisation des très grands pauvres qui ne portent pas la responsabilité individuelle de leurs états et l'affirmation de la nécessité à lutter pénalement contre les troubles spécifiques à l'ordre public que les miséreux ne manquent pas d'occasionner en toute responsabilité. Ce désaccord réfute l'idée selon laquelle cette double abrogation est le produit d'un processus historique inévitable correspondant à l'inutilité de punir pénalement l'inscription sociale particulière de ceux qui vagabondent ou qui mentent : il s'agit davantage de la volonté d'une majorité d'adapter l'arsenal juridique à leur représentation idéale d'une société moderne que de l'adaptation législative consensuelle à la modification objectivée d'un fonctionnement social. La suppression de ces deux délits marque donc la mise hors jeux de l'outil pénal sans pour autant

constituer l'assurance de la disparition du besoin social de punir l'errance. En cela, le NCP est susceptible de représenter moins un changement de paradigme dans la gestion de la déviance qu'une évolution des moyens du traitement social toujours nécessaire qui s'applique à la figure historique de l'errant. Autrement dit, l'année 1992 ne marque pas la disparition de la négociation identitaire entre norme et déviance mais la volonté idéologique d'en changer les termes : reste à déterminer la place et la nature que la sanction conserve dans le traitement social dans ce compromis identitaire.

### **Les arrêtés anti-mendicité : une tentative locale de régulation des déviances sociales**

La centaine d'arrêtés anti-mendicité pris à partir de 1993 constituent un mouvement d'envergure qui participe à réintroduire les vagabonds et les mendiants au cœur de la conscience collective. Cet intérêt sociétal représente un fait historique qui rompt avec une indifférence installée progressivement depuis le début des années 1960. Ces interdictions municipales sont le plus souvent présentées comme une chasse illégitime et anachronique à la pauvreté, d'autant plus qu'elles succèdent à la très récente dépenalisation du vagabondage et de la mendicité en 1992. Cette condamnation morale générale s'exprime dans d'innombrables sources documentaires. Pourtant, en utilisant leurs pouvoirs de police administrative, les maires ont recours à des procédures légales, légitimes et sont soutenus par une large majorité de leurs administrés contre des comportements qui perturbent la vie quotidienne de la majorité : la mendicité agressive en groupe, la possession de chiens, la consommation abusive d'alcool, la résidentialisation de l'espace public, etc. Pour encadrer ces décisions locales, le Conseil d'Etat a précisé que les interdictions devaient être simultanément limitées dans l'espace et dans le temps, mais aussi strictement proportionnelles à la menace que les pratiques concernées représentent au maintien du « *bon ordre* ». Il ne s'agit donc pas d'une recriminalisation de la mendicité mais la soumission de celle-ci au respect des normes collectives en vigueur. Comme l'autorise la jurisprudence relative aux recours administratifs, les sans-abri et les associations d'aide aux plus démunis sont susceptibles de contester les arrêtés municipaux. Cette possibilité a été largement utilisée pour demander et obtenir l'annulation totale ou partielle de la plupart d'entre eux.

Le mouvement des arrêtés anti-mendicité et le débat qui s'y rattache démontrent l'existence d'enjeux sociaux complexes qui se concentrent sur la difficile acceptation d'une population présentant une identité culturelle minoritaire. Cette négociation identitaire se concentre sur le partage de l'espace public. Les arrêtés anti-mendicité traduisent le besoin de négocier cette cohabitation en réprimant les formes les plus visibles et envahissantes, surtout dans les périodes de réjouissances rituelles comme l'été ou à Noël. Face à cette volonté locale de répression, la vigilance citoyenne et le contrôle du juge n'ont pas permis aux arrêtés anti-mendicité de dépasser leur fonction préventive initiale. Il convient alors de reconnaître la vertu éthique d'un dispositif qui protège les plus faibles d'entre nous des tentatives d'abus de pouvoir. Pourtant, les différents observateurs ne relèvent pas cette dimension et focalisent leur attention sur le rejet local de l'errance qu'ils condamnent. A ce titre, le débat concernant les arrêtés anti-mendicité offre une occasion inédite de saisir le conflit social intime qui se niche au cœur de la « question SDF ». En renonçant à accepter le besoin de punir les formes les plus visibles d'une identité minoritaire, nous rejetons l'expression légitime des difficultés locales de cohabitation qui contrarient l'image de notre modernité. En refusant d'assumer cette partie de nous-mêmes qui rejette et punit le vagabond pour son inscription sociale non normative, nous rejetons un dispositif qui respecte l'intérêt du plus faible dans une négociation transparente. En condamnant le messager, en l'occurrence les maires, nous rejetons également la réalité d'un besoin social qui, tel un refoulé, ne tardera pas à faire son retour... ailleurs.

Ce débat illustre l'évolution contemporaine de la négociation sociale que la norme entretient avec ses déviants. Si le besoin de négocier et de réprimer la socialisation des mendiants et des vagabonds demeure, celui-ci ne semble plus être en mesure après 1992 d'être traité judiciairement, que ce soit pénalement ou administrativement. Manifestement, le corps social maintient et renforce le refus exprimé avec le NCP de recourir aux moyens historiques de sanction au nom d'une certaine image de son développement. Le débat concernant les arrêtés anti-mendicité met en scène ce nouveau dilemme qui repose sur le besoin de négocier autrement la socialisation des sans-abri tout en continuant à décourager cette forme de déviance : si besoin de répression il y a, quelle peut-être alors la forme du nouveau compromis socialement acceptable ? S'agit-il d'une punition pénale ciblée sur certaines formes de mendicité et de vagabondage ou de la nécessité absolue d'inventer en dehors du judiciaire une nouvelle forme de punition de l'errance ?

## **Le repénalisation *des* mendicités : une tentative nationale de régulation des déviances sociales**

La loi pour la sécurité intérieure se situe dans un processus de dépénalisation totale du vagabondage et de la mendicité depuis 1992 qui a été jugée anachronique au nom d'une certaine idée de notre développement social. Le recours massif au pouvoir de police des maires dès 1993 montre qu'à l'évidence cette représentation de nous-mêmes ne correspondait pas à la réalité de notre fonctionnement social qui nécessite – encore – un découragement local de ces socialisations minoritaires. Réduits à l'impuissance par la justice administrative, les maires n'ont pu assumer efficacement cette mission de régulation qui leur a été confiée. La repénalisation de certaines formes de mendicité en 2003 est une tentative de réponse à ces échecs locaux.

Après quelques années d'application, la repénalisation de certaines formes de mendicité ne suscite aucune mobilisation particulière, ni pour ni contre. Pourtant, loin d'être efficaces techniquement, ces nouveaux délits ne concernent en outre qu'une réalité limitée de la mendicité (en groupe, avec agressivité, avec des animaux de compagnie ou avec enfant) et écarte totalement la question pourtant sensible du vagabondage. Tout en s'affirmant davantage comme des outils symboliques de lutte contre un sentiment d'insécurité, la question de leur capacité à traiter concrètement la régulation des inscriptions sociales minoritaires se pose ; surtout en matière d'utilisation de l'espace public qui demeure le principal point d'achoppement. Malgré l'absence de contestation, il est peut probable que ces nouveaux délits, inefficaces techniquement et largement inutilisés, suffisent à établir le compromis social nécessaire à l'acceptation de l'existence sociale des mendiants et des vagabonds.

La question est alors de savoir comment répondre simultanément à notre besoin de réprimer les mendiants et les vagabonds, tout en respectant la représentation d'un modèle social qui est précisément censé exclure ce besoin ? Autrement dit, quels sont aujourd'hui les nouveaux modes de sanction identitairement acceptables ? Cette nouvelle question sociale de l'acceptation de la grande pauvreté interroge l'articulation historique de la double facette du traitement social des mendiants et des vagabonds : si la justice les punit moins qui prend le relais de ce besoin et dans quelle mesure l'assistance est interrogée dans ses missions et fonctionnements ?

## **L'avènement de l'urgence sociale ou l'élaboration inédite d'un compromis punitivo-assistanciel**

En cessant brusquement de prendre en charge d'autorité les sans-abri à partir de 1993, le corps social a constaté paradoxalement l'actualité du besoin de réguler cette socialisation, alors que les parlementaires venaient de décider du contraire. Choquée par les conséquences du nouveau droit de vivre pleinement dans l'espace public, la société est obligée de forger un nouveau compromis social pour gérer la déviance liée à la socialisation de la grande pauvreté. Le défi à relever n'est pas facile. Comment assister les plus pauvres d'entre nous, tout en décourageant ce mode de vie dangereux pour la cohésion sociale, sans pour autant adopter le traitement historique relevant de la coercition judiciaire ? Les dispositifs relevant de l'urgence sociale constituent la réponse à cette équation identitaire à quatre inconnues indispensable aujourd'hui à combiner pour « faire société » :

- Décourager la déviance pour garantir la norme,
- assister les plus faibles d'entre-nous pour garantir au corps social son intégrité d'ensemble,
- ne pas instituer un fonctionnement social de traitement judiciaire coercitif de la socialisation des sans-abri qui serait contraire à une valeur collectivement défendue,
- déculpabiliser et réparer l'image d'une société dont la représentation d'elle-même est menacée par la résurgence des sans-abri dans la conscience collective.

La « question SDF » constitue le résultat de ce compromis identitaire inédit qui s'est développé dans un cadre juridique « mou » qui organise de manière discrétionnaire la distribution d'une assistance déterminée par les conditions climatiques. En modulant ainsi la souffrance inhérente à toute vie dans la rue, le corps social dispose d'outils de régulation de la souffrance de ceux qui échouent à gagner leur vie ou qui refusent de la faire et qui dépasse le groupe initial des « clochards ». La logique étant de renforcer l'assistance en hiver et de l'alléger en été. Ainsi, la peine infligée socialement à cette délinquance sociale demeure stable et visible. Tout en assistant et en punissant simultanément, l'urgence sociale permet également de réparer et de déculpabiliser une société dont la représentation qu'elle se donne de son fonctionnement idéal est contredite par la résurgence de la « question SDF » après 1992. Enfin, la volonté de ne plus punir judiciairement les sans-abri est respectée. En inventant ce nouveau traitement social de la grande pauvreté, notre société inaugure-t-elle un nouveau compromis historique de la gestion de la déviance ?

### **De la fonction régulatrice du travail social :**

Les SDF constituent une forme de délinquance qui ne peut se confondre avec celle qui viole le droit pénal. En s'attaquant aux normes tacites qui constituent les mœurs sociales, ces derniers relèvent d'un illégalisme des mœurs qui se distingue de celui qui viole le droit pénal en s'attaquant aux biens – l'illégalisme des biens – mais aussi de celui qui détourne le droit à son profit – l'illégalisme des droits. En quittant la sphère des délinquants punissables par le Code pénal en 1992, les vagabonds et les mendiants ne pouvaient plus être soumis à la répression classique que représente la prison. Pourtant, en tant que délinquants symboliques, ils suscitaient toujours des vellétés de sanction, impossibles à satisfaire par les vecteurs historiques relevant du judiciaire. L'invention de l'urgence sociale représente une innovation qui permet de réguler cet illégalisme des mœurs en le soumettant à une sanction punitivo-assistancielle. Le consensus auquel elle donne lieu, présente en plus le mérite de ne pas remettre en question la volonté idéologique de réprimer la pauvreté ; elle est dorénavant punie sous couvert d'assistance. Ce tour de passe-passe permet de réguler les formes identitaires minoritaires tout en respectant une identité collective qui implique le renoncement à traiter la pauvreté suivant les formes historiques de sanctions pénales. En intégrant en son sein l'urgence, le travail social est fidèle à sa fonction qui consiste à normaliser ceux qui s'éloignent trop des idéologies dominantes. En adoptant ce nouveau mode de fonctionnement, ce secteur professionnel respecte également sa propension à s'adapter à la finalité que la société lui commande à chaque époque, en fonction de la réalité idéologique du moment. La domination contemporaine des politiques sécuritaires fournit un contexte particulièrement favorable au développement soutenu de l'urgence sociale qui permet de répondre efficacement aux besoins actuels de punir toutes formes de déviance et en particulier la pauvreté.