



**HAL**  
open science

## L'État, les associations et le vagabondage

Mauricio Aranda

► **To cite this version:**

Mauricio Aranda. L'État, les associations et le vagabondage. *Gouvernement & action publique*, 2023, 12 (2), pp.9-35. 10.3917/gap.232.0009 . hal-04857072

**HAL Id: hal-04857072**

**<https://hal.science/hal-04857072v1>**

Submitted on 27 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **L'État, les associations et le vagabondage**

### **Rapports de force et réforme empêchée du volet assistanciel de l'État social**

Mauricio Aranda

L'État social constitue une des réponses à la question sociale<sup>1</sup>. Soit à l'écart « entre, d'une part, les idéaux de citoyenneté, de justice sociale et de vivre ensemble et, d'autre part, les situations de vulnérabilité, d'inégalité et de discrimination engendrées par la vie économique, sociale et culturelle » (Aguilera et Rouzeau, 2020, p. 19). Il se traduit ainsi par des modes de régulation, aussi bien du marché que du travail, visant à assurer l'intégration sociale des populations. En ce sens, il peut être « entendu comme l'imposition de systèmes de garanties légales grâce auxquelles la sécurité ne dépend plus exclusivement de la propriété » (Castel, 1995, p. 431). Sur le long terme, des processus de collectivisation permettent la construction de ces divers systèmes collectifs, nationaux et obligatoires qui corrigent des conditions de vie déficientes (pauvreté, maladie, analphabétisme, etc.) (Swaan, 1995). Loin de la vision stato-centrée des politiques publiques, il est acquis que les organismes privés participent à définir et à mettre en œuvre cette action publique (Hassenteufel, 2011, p. 8). En France, si les partenaires sociaux (patronat, syndicats) ont contribué à l'élaboration du volet assurantiel de la protection sociale, surtout dans l'après Seconde guerre mondiale, les œuvres caritatives ont fait de même concernant son volet assistanciel depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais de manière plus poussée à partir de la décennie 1980 (Bec, 1998 ; Renard, 1995 ; Topalov, 1996). Cet article se focalise sur cette seconde dimension de l'État social dans laquelle les associations jouent un rôle de protagonistes, à côté des pouvoirs publics, dans la fabrication de l'action publique.

Que ce soit dans le domaine du handicap (Bas, 2021), de l'enfance (Chauvière, 1980), de la santé (Izambert, 2018) ou de l'argent des ménages (Lazarus, 2022), plusieurs travaux montrent la participation décisive de ces organisations dans l'élaboration de l'assistance. Une controverse traverse néanmoins la sociologie des mondes associatifs à propos des relations entre l'État et les associations : l'enjeu consiste à savoir si « ce sont les pouvoirs publics qui viennent appuyer une initiative autonome de la société civile qu'ils jugent pertinente ou si ce sont les associations qui sont enrôlées pour la mise en œuvre de politiques définies par ces pouvoirs publics » (Cottin-Marx et al., 2017, p. 465). S'ils ne tranchent jamais sur ce point de manière définitive, les travaux sur la question – bien qu'inscrits dans une pluralité de paradigmes de sciences sociales – mettent la focale prioritairement sur l'une ou l'autre des options. D'un côté, il y a des recherches qui soulignent le rôle des associations dans la co-production de l'action publique. Certaines pensent ces organisations comme un « tiers secteur », soit un « espace particulier et autonome dans la société » disposant d'une « fonction d'interpellation et d'expression », notamment à l'égard des pouvoirs publics (Laville et Sainsaulieu, 1997, p. 372). Elles montrent aussi que les mobilisations associatives contribuent crucialement à la construction des causes mises à l'agenda par les politiques publiques (Viguière, 2020). D'un autre côté, des investigations insistent sur la primauté des autorités publiques qui, en fonction des problèmes publics du moment, délèguent des missions aux acteurs associatifs. Les travaux parlent ainsi des associations comme « instruments des administrations » (Garrigou-Lagrange, 1970), « vectrices de politiques publiques » (Retière et Le Crom, 2018, p. 274) ou analysent le peu d'autonomie dont disposent ces organisations lorsqu'elles se retrouvent comme partenaires des pouvoirs publics (Lochard et Simonet, 2005).

Le cas ici étudié permet de mettre à l'épreuve une nouvelle fois la question des relations entre État et associations. Il s'agit de la mobilisation de la Fédération des centres d'hébergement (FCH) auprès des administrations au cours des décennies 1950 et 1960. Fondée en 1956 par des

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier Stève Bernardin, Tristan Rouquet, Nicolas Simonpoli, ainsi que les expertes et experts anonymes de *Gouvernement et action publique*, pour leurs remarques avisées sur les versions préalables de mon article.

responsables d'associations caritatives (Société générale pour le patronage des libérés – SGPL, Emmaüs, Secours Catholique, Armée du Salut, etc.), la FCH regroupe la plupart des gestionnaires d'établissements hébergeant des populations sans logement personnel. Ces organisations reçoivent des subventions dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement lancée par l'État en 1953. Celles-ci sont donc enrôlées dans une politique assistancielle. En hébergeant six mois durant des « inadaptés sociaux », elles visent surtout à leur intégration sur le marché du travail et, *in fine*, dans la société. Dès sa création, la FCH mène aussi des actions de plaidoyer auprès des ministères. Elle défend notamment la dépénalisation du vagabondage qui concerne historiquement les personnes à la fois sans domicile, sans ressources et sans travail (Kitts, 2008 ; Wagniar, 1999). Il s'agit de les faire passer du code pénal à celui de l'aide sociale et de la famille, autrement-dit, de la répression à l'assistance. Son plaidoyer aboutit ainsi, en 1959, à l'admission des « vagabonds estimés aptes à un reclassement » au bénéfice de l'hébergement social<sup>2</sup>. À ce moment-là, ayant obtenu gain de cause, ses membres considèrent l'abolition du délit de vagabondage comme la prochaine étape. Or le projet de loi porté en ce sens est rejeté par les pouvoirs publics chargés de la question.

Après avoir réussi à orienter l'action publique, les associations regroupées dans cette fédération redeviennent de simples exécutrices des seules politiques validées par l'État. Comment expliquer ce changement soudain de leur rôle ? Appuyé sur une enquête archivistique (Encadré 1), cet article propose de répondre à l'énigme en revenant sur les relations qu'entretiennent, au sujet du vagabondage, les responsables de la FCH et les autorités ministérielles entre les décennies 1950 et 1970. L'objectif ne consiste donc pas aborder cette question pour déterminer définitivement si les associations co-produisent par leurs initiatives l'action publique ou si elles ne sont que des instruments des pouvoirs publics. Le but est d'examiner les conditions sociales qui permettent à ces organismes privés, à certains moments, d'influer sur l'action publique. En ce sens, l'attention est également portée sur les séquences où ces facteurs ne sont plus réunis. En d'autres termes, la focale est davantage mise sur le changement dans le rapport de forces entre les uns et les autres. « L'équilibre des tensions » (Elias, 1991) reste davantage favorable aux acteurs et actrices des administrations en raison du monopole de la violence symbolique légitime dévolu à l'État (Bourdieu, 2012, p. 14). Cependant, les membres des associations ne peuvent pas être pour autant considérés comme des simples instruments administratifs. Aussi, cette contribution cherche à alimenter les connaissances sur le façonnement caritatif de la part assistancielle de l'État social. Elle l'explore ici au niveau de la décision publique, plus précisément au travers d'une commission<sup>3</sup>, sur une période moins étudiée que celle qui démarre avec la mise à l'agenda de la cause des pauvres dans les années 1980 (Viguié, 2020).

#### **Encadré 1. Méthodologie**

L'article s'appuie sur une recherche doctorale portant sur l'hébergement social entre les décennies 1950 et 2010 (Aranda, 2019a). La thèse mobilise 50 cartons d'archives dont la moitié provient d'institutions publiques. Cette partie de l'enquête, réalisée aux Archives Nationales, constitue ici le matériau principal. Les fonds consultés, notamment ceux des ministères de la Justice et de la Santé Publique, gardent la trace des échanges entre les responsables des administrations et des associations. Ils regorgent d'annotations et de discussions internes effectuées par les premiers, tout comme de documents envoyés par les seconds à leurs interlocuteurs et interlocutrices ministérielles. Il aurait sans doute été pertinent de symétriser l'enquête en regardant aussi les débats internes à la FCH. Néanmoins, nos demandes de

<sup>2</sup> Bien que la catégorie des « vagabonds » ne recouvre pas uniquement des hommes, nous reprenons dans cet article la formulation utilisée dans les textes et les discussions publiques pour les désigner de manière générique.

<sup>3</sup> Il convient de préciser que les relations entre associations et pouvoirs publics auraient pu être aussi étudiées à un autre niveau, comme par exemple celui de l'organisation de la mise en œuvre de l'assistance au niveau local. En ce sens, les dynamiques d'initiative associative et d'instrumentation publique des associations se présenteraient certainement différemment.

consultation des archives de celle-ci (nommée de nos jours Fédération des acteurs de la solidarité<sup>4</sup>) n'ont jamais abouti. Cela montre la marge de manœuvre des organisations détentrices des archives, et plus particulièrement des organismes privés (associations, syndicats, entreprises), au sujet de l'accès à leurs fonds. Il semblerait aussi que les archives de la FCH n'existent pas en tant que telles puisqu'il n'y aurait pas eu de travail de sélection, de classement et de conservation de leurs documents (Anheim et Poncet, 2004). Dans tous les cas, ce travail ne se limite pas aux informations collectées par les administrations. Il s'appuie aussi sur des données provenant de dictionnaires biographiques<sup>5</sup>, de revues de droit, de la presse, notamment d'un magazine de la fédération (*Liaisons informations réflexions*) plus contemporain mais revenant sur son histoire, etc. Celles-ci nous ont permis de mieux situer les acteurs et les actrices précitées ainsi que de saisir leurs prises de position au-delà des échanges épistolaires ou des réunions avec les responsables des ministères.

L'article s'inscrit dans une perspective socio-historienne attentive aussi bien aux événements qui ont eu lieu qu'aux possibles écartés par l'État (Buton, 2003). En ce sens, il montre qu'initialement les responsables de la FCH, recevant le soutien d'individus d'autres champs, rallient à leur cause les représentantes et représentants ministériels dans le cadre d'une commission. En effet, dans un « consensus ambigu » (Palier, 2005), ces responsables arrivent à faire coïncider leur vision du monde avec celles des membres des administrations. Leur stratégie leur permet de faire en sorte que toutes les personnes qui participent à la commission trouvent un intérêt différent (économique et moral) à faire accéder les vagabonds à l'aide sociale. Il ne faut pas néanmoins entendre « intérêt » sous son acception utilitariste, mais « comme *l'investissement spécifique* dans les enjeux » de leurs champs par ces acteurs et actrices (Bourdieu, 2002, p. 119). Les responsables de la FCH s'« approprient » le problème à ce moment-là, c'est-à-dire qu'ils acquièrent la capacité à créer et orienter sa définition publique et notamment la réponse qui lui est apportée (Gusfield, 2009 ; Bernardin, 2022). Inversement, l'échec de la dépénalisation du délit de vagabondage – et donc la perte d'influence de la fédération associative – découle justement de l'impossibilité à faire s'accorder une nouvelle fois des visions du monde et intérêts divers, même de manière équivoque. Les administrations reprennent ainsi une place principale au sujet du vagabondage et son traitement. Elles font désormais participer la FCH et ses membres seulement dans le cadre défini par leurs soins.

Cette contribution s'articule en quatre temps. Tout d'abord, elle explicite l'approche mobilisée pour étudier les liens entre État et associations, tout en resituant historiquement l'enjeu de la dépénalisation du vagabondage qui les relie ici. Par la suite, elle analyse de manière chronologique, et en trois mouvements, les rapports entre les personnes issues de divers champs qui débattent à ce sujet. En premier lieu, elle revient sur l'élan de l'entreprise associative qui mène à la constitution d'un espace où la réforme du traitement du vagabondage est discutée : la Commission des vagabonds. En deuxième lieu, elle expose les (prises de) positions qui s'affrontent en son sein. Enfin, en troisième lieu, elle rend compte de manière détaillée des raisons qui ont conduit les autorités publiques à refuser ce projet de réforme initié par les responsables associatifs de la FCH.

### **Les (dés)équilibres de pouvoir entre associations et État : le cas de la dépénalisation empêchée du vagabondage**

Comprendre l'évolution des rapports de force entre les associations et les pouvoirs publics ne peut se faire sans les inscrire dans leur contexte. En l'espèce, la mobilisation de la

---

<sup>4</sup> Sur cette fédération dans le secteur contemporain de l'insertion par l'activité économique (Gérôme, 2017).

<sup>5</sup> On pense, par exemple, à l'Annuaire rétrospectif de la magistrature XIX-XX<sup>e</sup> siècles (<https://annuaire-magistrature.fr>), ainsi qu'à une variété de dictionnaires pour certains regroupés dans le *World Biographical Information System* (Rouquet, 2022).

FCH auprès des administrations se situe dans la période historique des « Trente Glorieuses ». La séquence (1945-1975) se caractérise par une forte croissance économique, par l'idée du plein emploi – le taux de chômage se situe tout le long autour de 2% – et par la mise en place dès 1945 d'une protection sociale essentiellement assurantielle liée au salariat. Des travaux ont montré l'envers du décor de cette période (Pessis, Topçu et Bonneuil, 2013), en pointant la subsistance de poches de pauvreté dans la société française (Gueslin, 2013). Aussi, au cours de ces décennies, des « approches résolument comportementalistes, psychologisantes voire médicales » (Frétigné, 1999, p. 52) priment dans la compréhension des pauvres. De l'immédiat après-guerre aux années 1970, il est possible de dire que les pouvoirs publics se focalisent schématiquement sur quatre publics distincts (Frétigné, 1999, p. 51-70). Ils identifient, d'abord, en contexte de reconstruction d'après-guerre (1945-1955), les « populations économiquement faibles » issues de la « crise du logement ». Par la suite, ils ciblent les populations « irréductibles », perçues comme « inaptes au progrès » (1955-1968). Après, leur attention se focalise sur les « marginaux » qui rejettent de leur propre chef le système (1968-1975). Enfin, au cours des années 1970, les pouvoirs publics promeuvent la catégorie des « handicapés sociaux » pour désigner les personnes souffrant de l'inadéquation de leurs qualifications par rapport au marché de l'emploi. Ainsi, seulement à la fin de cette période, les justifications structurelles de type socio-économiques de la pauvreté gagnent du terrain parmi les membres des administrations.

Durant les décennies 1950-1960 qui voient émerger la cause des vagabonds portée par la FCH – et qui nous intéressent ici particulièrement –, les politiques assistancielles se concentrent donc sur la « réadaptation sociale » des pauvres. Ces populations sont pensées comme inadaptées à la croissance économique voire, plus fondamentalement, à la vie en société (Canepa, 2018 ; Derrien et Rossigneux-Méheust, 2020). Même s'ils visent *in fine* à corriger les comportements jugés déviants, les dispositifs mis en place (cités de transit, centres d'hébergement, etc.) ne font pas partie de l'arsenal répressif de l'État, mais de l'aide sociale que ce même État instaure avec la réforme de l'assistance de 1953 (Maurel, 1996 ; Tricart, 1977). De plus, cette aide sociale « témoigne d'un constant élargissement, reposant sur une double volonté d'universalisation et de spécification des publics » (Brodiez-Dolino, 2013, p. 10). Il existe ainsi une multiplication de publics cibles et le constat sera d'autant plus vrai après les Trente Glorieuses (Barrault-Stella et Weill, 2018). Dans le cas de l'hébergement social, trois catégories deviennent, en 1953, ses premiers bénéficiaires : les personnes sortant d'établissements hospitaliers « se trouvant sans ressources et sans logement », celles « libérées de prison » ou encore celles « en danger de prostitution ». Les vagabonds rejoignent ces publics six ans plus tard (Maurel, 1996 ; Vienne, 1960). En outre, il convient de préciser que le volet assistanciel de l'État social résulte en partie de la mobilisation d'associations qui plaident pour la prise en charge des pauvres. Celles-ci apparaissent ou se renouvellent à la Libération : Secours Catholique en 1946, Emmaüs en 1949, ATD Quart Monde en 1958, etc. (Brodiez-Dolino, 2008 ; Gueslin, 2013, p. 179-229). Tout comme l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS), créée en 1947, la FCH fait partie de ce nouveau souffle en tant que regroupement d'organisations caritatives.

Enfin, les Trente Glorieuses constituent aussi une séquence charnière dans l'appréhension publique du vagabondage. L'évidence du traitement répressif des personnes concernées par cet « étiquetage » (Becker, 1985) commence à reculer et laisse place à l'idée de l'assistance à leur égard. Certes, le droit reste ancré du côté de leur condamnation depuis des siècles. La dépénalisation du vagabondage a seulement lieu par un vote à l'Assemblée en 1992 (Rullac, 2008), dans une toute autre période, marquée par l'apparition du chômage de masse, ainsi que par le succès de la thématique de la « nouvelle pauvreté » puis de « l'exclusion » (Paugam et Duvoux, 2008). Cependant, la permanence dans le temps long de l'inscription de ce délit dans le code pénal ne doit pas cacher les remises en cause, formelles et informelles, qui

se dessinent en cours de route. Le milieu du XX<sup>e</sup> siècle voit en particulier émerger un changement progressif dans leur traitement. D'une part, une transformation des représentations a lieu. L'image du « clochard » vient en quelque sorte concurrencer celle du vagabond ; le dédain, l'étonnement et la compassion supplantent ainsi en partie le sentiment de danger (Damon, 2002, p. 578). D'autre part, une évolution dans l'action publique à leur égard est perceptible. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et, surtout, à partir de la décennie 1960, les condamnations pour délit de vagabondage baissent en continu (Damon, 2007). Par conséquent, le plaidoyer de la FCH se situe au cours d'une séquence marquée, à la fois, par le renforcement de l'assistance dans l'État social et par l'étiollement d'une vision répressive à l'égard de ces « pauvres errants ». Elle contribue elle-même à ces deux processus, en mettant en œuvre l'aide sociale à l'hébergement et en contestant le caractère délictuel des individus dits vagabonds.

Les responsables de la fédération, en tant qu' « entrepreneurs de morale », veulent être « ceux qui créent les normes » (Becker, 1985). Leur but consiste à imposer leur vision de ce que doit être le traitement du vagabondage. Si l'on considère ce dernier comme un problème public – à savoir comme une préoccupation non pas naturelle mais construite, face à laquelle les pouvoirs publics sont sommés d'agir – il faut dire que le cadrage de celui-ci constitue un enjeu pour les acteurs et les actrices qui ont affaire à lui (Blumer, 1971 ; Spector et Kitsuse, 1987). Dans les années 1950, alors que la question des familles « sans-logis » est portée par la mobilisation d'Emmaüs dans le débat public lors de l'hiver 1954, les vagabonds font l'objet d'une problématisation spécifique de leur condition dans les années qui suivent (Brodiez-Dolino et Ravon, 2016). Tout d'abord, leur présence dans les espaces publics suscite un début de prises de position politiques à l'Assemblée Nationale. D'un côté, des élus socialistes rédigent une résolution de loi, en vue d'encourager le Gouvernement à prendre des dispositions d'assistance à l'égard de ces « asociaux ». De l'autre, des députés d'extrême droite soumettent un projet de loi, étendant la définition du vagabondage aux clochards afin que la police puisse les éloigner des centres-villes en les arrêtant<sup>6</sup>. Néanmoins, ces prises de position, analysées dans une autre publication (Aranda, 2019b), n'aboutissent directement ni à des débats médiatiques ni à des décisions publiques. Le projet de loi des élus d'extrême droite est refusé pour deux raisons : pour son atteinte aux « libertés individuelles »<sup>7</sup> et pour les coûts que celle-ci provoquerait<sup>8</sup>. La définition du problème public échappe ainsi au champ politique.

Parallèlement, les membres de la FCH réussissent à entamer une discussion avec les responsables des administrations de l'État concernées par la question. Il s'agit des ministères de la Justice et de la Santé Publique et de la Population. Leur mobilisation passe par la constitution d'un groupe de travail informel – rapidement surnommé Commission des vagabonds – au sein duquel différentes personnes sont conviées. La discussion sur le problème public se cantonne ainsi à un lieu « discret » (Gilbert et Henry, 2012), à l'écart aussi bien de la couverture des médias que des luttes partisans. Il s'agit certainement pour les responsables associatifs, d'une part, de se différencier des élus, en jouant la séparation entre « politique » et « administration », construction historique aujourd'hui naturalisée (Bongrand, Gervais et Payre, 2012). Cela d'autant plus que leur mobilisation a lieu principalement entre la fin de la IV<sup>e</sup> et le début de la V<sup>e</sup> République, à un moment où l'on passe d'un régime parlementaire à un régime qui donne une place importante au pouvoir exécutif. D'autre part, on peut faire l'hypothèse qu'à leurs yeux, à la différence du plaidoyer de l'abbé Pierre et d'Emmaüs en faveur des familles « sans-logis », la cause pour la dépénalisation du vagabondage risque d'être moins

---

<sup>6</sup> Un « vagabond présumé » qui atteste de ressources ou d'un travail (ouvrier saisonnier, par exemple) ne peut pas être arrêté pour vagabondage. Il s'agit là d'un « clochard », non pas d'un « vagabond ». Cette distinction irrite les députés d'extrême droite qui, étant également élus parisiens, doivent répondre aux plaintes de riverains à ce sujet.

<sup>7</sup> Archives Nationales [ci-après AN] 20020235/148. Dossier « Vagabondage et Mendicité », le 18 avril 1968.

<sup>8</sup> AN 20060136/58. Note du secrétariat de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, février 1959.

consensuelle. Ils évitent ainsi de médiatiser leur mobilisation et privilégient davantage le lobbying auprès des pouvoirs publics.

L'étude de la Commission des vagabonds – dont les archives administratives ont conservé les échanges tenus en son sein – permet d'approcher l'un des lieux où se fabriquent les réformes et donc l'action publique : la commission. À travers l'étude de celle-ci, il s'agit ainsi de prêter attention à « l'ensemble des relations, des pratiques et des actions qui concourent à la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux » (Dubois, 2009, p. 12) et, dans ce cas précis, au sujet du vagabondage. En plus des responsables de la FCH et des administrations déjà citées, le groupe de travail réunit aussi des promoteurs et promotrices (notamment des juristes) de la « défense sociale nouvelle ». Les tenants de cette doctrine se positionnent contre « toute forme de répression aveugle » et préconisent « d'humaniser les institutions pénales et d'assurer la resocialisation du délinquant » (Faget, 1992, p. 12-38). Il s'agit là des alliés de la FCH. Par ailleurs, la commission rassemble, bien qu'en minorité, d'une part, des médecins psychiatres spécialistes du traitement de l'alcoolisme et, d'autre part, un homme politique local. L'on retrouve ici une des caractéristiques des commissions identifiées par Pierre Bourdieu. Celles-ci regroupent un « ensemble de personnes qui sont investies d'une mission d'intérêt général et invitées à transcender leurs intérêts particuliers pour produire des propositions universelles » (Bourdieu, 2014, p. 132).

Enfin, de manière conceptuelle, il faut comprendre ici la fabrique de l'action publique comme le produit des rapports entre espaces sociaux (Dubois, 2014). La Commission des vagabonds peut être ainsi pensée comme la matérialisation d'un champ de production d'une politique spécifique (sur le vagabondage) réunissant des acteurs d'autres champs (administratif et associatif, mais aussi juridique, scientifique, médical, politique). Afin de bien appréhender les interactions entre ces personnes, il convient de garder à l'esprit la structure de leurs positions au sein de ce champ spécifique. Un enjeu relie tous ces acteurs et actrices, celui « du pouvoir de régler une sphère particulière de pratiques [...], par la mobilisation de ressources (financières, juridiques, administratives, etc.), propres à une institution publique [...], ou liée aux pouvoirs publics [ici la FCH] » (Dubois, 2014, p. 28). Aussi, ces personnes font partie d'espaces sociaux dont les transformations ont permis l'émergence du champ de production d'une politique sur le vagabondage. Il convient ainsi de restituer les rapports qui se sont dessinés entre ces espaces : des nouvelles associations nouent des partenariats avec les pouvoirs publics dans le cadre de l'aide sociale lancée par le ministère de la Santé Publique et de la Population ; le ministère de la Justice voit émerger une préoccupation croissante sur la réinsertion des prisonniers venue des promoteurs et promotrices de la réforme de la prison ; parmi les psychiatres le traitement des malades hors les murs ou en institution fait l'objet de débats à l'ère des politiques de réadaptation. Disposant du cadre de l'analyse, il convient désormais d'explorer les rapports de force entre la FCH et l'État – et les conditions de leurs variations – au sein de cette commission.

### **Conditions d'activation et de réactivation de la Commission des vagabonds**

La Commission des vagabonds est initiée par la FCH dans un premier temps entre 1957 et 1958. Ses réunions aboutissent au décret de 1959 donnant accès aux « vagabonds estimés aptes à un reclassement » à l'aide sociale à l'hébergement. Cette décision se fait par un « consensus ambigu » (Palier, 2005). En effet, les divers membres de la commission ont des raisons différentes d'adhérer à cette modification législative. Ce décret constitue une victoire pour les « entrepreneurs de morale » de la fédération associative et ouvre un espace de réforme possible. Il confirme à leurs yeux la possibilité d'orienter l'action publique. À ce moment-là, leur projet consiste à poursuivre leurs velléités réformatrices en allant plus loin. Cherchant une

fois pour toutes à obtenir la dépénalisation du vagabondage, les responsables de la FCH réactivent la commission entre 1960 et 1961.

### *Le plaidoyer comme mission pour la FCH*

Créée en 1956, cette fédération constitue au départ une initiative de dix-huit présidents de centres d'hébergement et de reclassement par le travail appartenant à des associations caritatives. Sa fondation s'inscrit dans un double contexte de développement d'un nouveau secteur d'intervention publique financé par l'État (l'aide sociale à l'hébergement) et d'élan caritatif marqué par la mobilisation de l'abbé Pierre et d'Emmaüs (Brodiez-Dolino et Ravon, 2016). Effectivement, le fonctionnement de ces établissements caritatifs rassemblés par la FCH aurait été « puissamment favorisé »<sup>9</sup> par la réforme de l'assistance 1953 apportant des subventions (« le prix de journée ») pour l'accueil de publics d'« inadaptés sociaux ». Le premier président de la fédération (1956-1969), Pierre Bap, est le principal interlocuteur des autorités administratives au sujet des centres d'hébergement et de leurs publics<sup>10</sup>. Né en 1912, il fait du scoutisme confessionnel pendant sa jeunesse en région parisienne (Troupe Charles de Foucauld, affiliée au mouvement Scout de France) et travaille à l'âge adulte dans l'industrie des minéraux et métaux (il possède sa propre société à partir de 1958). Aussi, bénévole à la SGPL depuis 1949, il en devient le président en 1953 et le restera pendant quarante ans. Vraisemblablement, dès 1953, Bap entretient des liens avec les ministères de la Justice et de la Santé Publique dans le cadre de sa fonction dans cette association car la SGPL s'inscrit dans une longue histoire d'assistance par le travail, destinée aux personnes (et en particulier aux hommes) sortant de prison depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Serodes, 2011).

Les membres de la FCH se présentent auprès des administrations ministérielles comme « les interprètes, non seulement des Centres d'hébergement fédérés, mais encore d'un mouvement d'opinion de plus en plus puissant<sup>11</sup> » qui voudrait changer le regard dévolu aux vagabonds. En plus de déplorer le « sort injuste que réservent les textes légaux » à « ceux que l'on nomme “vagabonds” », ces responsables d'associations explicitent leur volonté de « revaloriser ces cas sociaux », qui « ne sont pas, *a priori*, des déchets inamendables ». Ils et elles signalent, d'une part, que leur incarcération serait contreproductive. Celui que les membres de la FCH préfèrent appeler « sans-foyer », au lieu de vagabond, afin de ne plus le stigmatiser, terminerait « plus bas sur la pente qu'il n'était en entrant » en prison. D'autre part, ces responsables pointent le fait qu'ils et elles peuvent uniquement héberger dans leurs établissements les sans-foyers passés depuis peu par la prison (soit ceux identifiés comme « sortants de prison »), car autrement « le Centre ne toucherait pas de prix de journée ». En ce sens, si les vagabonds devenaient des bénéficiaires de l'aide sociale à proprement parler, les associations gestionnaires des centres pourraient assurer à la fois leur « reclassement » et leur propre fonctionnement. Le plaidoyer de la FCH se fonde donc aussi bien sur une manière caritative de voir le monde que sur une volonté d'être rentable.

### *La Commission des vagabonds : une victoire pour la FCH*

Afin de mener à bien leur projet, les membres de la fédération proposent aux administrations chargées des vagabonds, à savoir les ministères de la Justice et de la Santé

---

<sup>9</sup> AN 20020235/148. Note de la FCH, « Sur les “sans foyers” et sur les solutions à apporter aux problèmes qu'ils suscitent », 17 juillet 1957.

<sup>10</sup> Sources : Lettres de P. Bap (AN 19850293/53, 19850293/47, 20020235/148) ; « La F.N.A.R.S. : étapes de son évolution », *Liaisons informations réflexions*, n°37, novembre 1986, p. 5-16.

<sup>11</sup> AN 20020235/148. Note de la FCH, « Sur les “sans foyers” et sur les solutions à apporter aux problèmes qu'ils suscitent », le 17 juillet 1957.



Publique et de la Population, de participer à un groupe de travail. Ils et elles conviennent également des juristes, ainsi que des criminologues qui ont pour point commun de promouvoir, pour la plupart, la « défense sociale nouvelle ». Entre la première réunion du 26 juillet 1957 et la publication du décret du 7 janvier 1959, cette Commission des vagabonds se réunit à quatre reprises. Elle rassemble au total quatre responsables d'associations, trois membres des administrations et cinq acteurs et actrices liées à la promotion de la réforme pénale. Les rencontres se tiennent dans les locaux du Centre français de droit comparé (CFDC) à Paris. Il s'agit d'un laboratoire du CNRS dirigé par Yvonne Marx, une chercheuse en droit et promotrice de la « défense sociale nouvelle ».

Deux raisons principales font s'accorder ces diverses personnes. En premier lieu, celles-ci s'accordent sur le fait qu'il existe de « bons » et de « mauvais » éléments parmi les intéressés. Si la FCH tient un discours critique concernant la répression du vagabondage, elle identifie cependant des typologies de vagabonds allant dans le sens de cette vieille séparation réalisée auprès des catégories populaires du monde social (Geremek, 1987). Les membres de la fédération considèrent qu'il faut assister les « sans foyers occasionnels ou accidentels », ainsi que les « sans-foyers d'habitude récupérables », mais que les « sans-foyers d'habitude non récupérables » doivent uniquement faire l'objet d'« une mesure de défense sociale<sup>12</sup> ». Les membres du ministère de la Justice pensent, à leur tour, qu'il y a de « bons vagabonds » pour lesquels des « dispositions sociales » peuvent être prévues. Mais, il y aurait également d'exister des « vagabonds professionnels » qui doivent faire l'objet de « mesures répressives »<sup>13</sup>. Pour leur part, les agents du ministère de la Santé Publique, pourtant favorables au « reclassement » des intéressés, semblent défendre une vision classique de l'assistance. Une de leurs membres déclare que l'aide sociale ne doit pas être « donnée qu'à ceux qui sont dans l'impossibilité réelle de subvenir à leur entretien ou de faire face aux soins que nécessite leur état<sup>14</sup> ». Indirectement, celle-ci suggère que le refus de l'aide s'impose à ceux qui se trouvent volontairement à la rue. Quant aux promotrices et promoteurs de la « défense sociale nouvelle », ils adhèrent à une vision adaptée aux cas individuels. Concernant les prisonniers récidivistes, ils pensent qu'il y a des « asociaux » (auxquels des mesures de semi-liberté conviennent) et des « antisociaux » (pour lesquels seules des mesures d'emprisonnement sont envisageables).

En second lieu, l'accord ouvrant l'aide sociale aux vagabonds provient d'un intérêt financier partagé entre la FCH et l'État – et plus précisément le ministère de la Santé Publique et de la Population. Les responsables de cette administration s'opposent à l'idée proposée au cours de ces mêmes années par des élus d'extrême droite. Il s'agit de l'extension de la répression du vagabondage. Celle-ci impliquerait de créer de nouveaux dépôts de mendicité ou d'investir dans ceux qui existent toujours. L'option de l'élargissement de l'aide sociale aux vagabonds leur permettrait de répondre au problème posé par ces publics en subventionnant des associations caritatives, soit en dépensant probablement moins que pour le premier cas de figure, tout en abondant dans leur désir de « réadaptation » des populations marginales. On retrouve un des fondements de la délégation de missions de service public aux associations, à savoir le facteur économique. Il faudrait y ajouter la praticité (les pouvoirs publics peuvent agir rapidement en mobilisant des acteurs et actrices qui sont déjà sur le terrain) et le bénéfice symbolique (la bonne image des organisations caritatives qui retombe sur eux) (Smith et Lipsky, 1993). Les membres de la FCH adhèrent à ce point de vue puisqu'ils et elles tireraient, d'un côté, un avantage économique (« prix de journée ») pour les vagabonds accueillis dans les centres d'hébergement et, de l'autre, la légitimité d'une reconnaissance de l'État.

---

<sup>12</sup> AN 20020235/148. Note de la FCH, « Sur les “sans foyers” et sur les solutions à apporter aux problèmes qu'ils suscitent », le 17 juillet 1957.

<sup>13</sup> AN 20020235/148. Note de J. Baudoin, le 1<sup>er</sup> juin 1957.

<sup>14</sup> AN 19850293/53. Lettre de Suzanne Picquenard, sous-directrice de l'Entr'aide, à Joseph Zell, adjoint au maire de Strasbourg, le 6 mai 1959.

Pourtant, l'admission des vagabonds à l'aide sociale à l'hébergement constitue un consensus ambigu, puisque les administrateurs et administratrices de l'État et les membres de la FCH ne voient pas en elle la même chose. La fédération la considère seulement comme une étape préalable à la dépenalisation du vagabondage. Or, du côté du ministère de la Justice, tout comme de la « défense sociale nouvelle », les mesures sociales semblent les bienvenues tant qu'elles ne remettent pas en cause l'existence d'un traitement pénal. En ce sens, s'il y a une vision duale des vagabonds (« bons » ou mauvais) qui traverse l'ensemble des membres de la Commission, il y a néanmoins deux types de cadrages différenciés en son sein : le répressif et le médico-social. Défendu en priorité par les membres du ministère de la Justice, le premier cadrage se fonde sur la longue représentation du vagabondage comme danger et comme sujet du pénal. Il s'agirait de publics souvent « non réadaptables » dans le monde social qu'il conviendrait de garder dans le giron répressif. Le second cadrage se base sur l'idée que les « inadaptés » doivent faire l'objet d'un suivi professionnel pour leur réadaptation. Il a été développé par les gestionnaires des centres d'hébergement, ainsi que, dans une certaine mesure, par les promoteurs de la « défense sociale nouvelle ».

### *Réformer encore plus : relancer la commission*

Si le décret de 1959 constitue une victoire pour la FCH, ses membres restent toutefois insatisfaits par le maintien dans le domaine pénal des vagabonds. Les responsables de la fédération décident alors de se mobiliser en vue de provoquer une réforme plus ambitieuse. Leur but consiste en quelque sorte, dans leurs échanges avec les autorités ministérielles, à donner une « seconde vie » (Neveu, 2015, p. 185) au problème public du vagabondage. Ils et elles relancent entre 1960 et 1961 la Commission des vagabonds au cours de sept rencontres. Celles-ci se tiennent toujours, la plupart du temps, dans les locaux du CFDC à Paris. Le groupe de travail a pour caractéristique d'être façonné par la FCH.

La Commission des vagabonds se réunit entre le 7 janvier 1960 et le 8 mars 1961. Les séances ne sont pas organisées par une administration publique ou par un groupe de parlementaires qui aurait pu d'emblée maîtriser l'espace des possibles de la discussion : formalisation dans un rapport, déclaration publique au nom du groupe, etc. (Baubérot, 2011 ; Bezès, 2002). Ce groupe de travail est le fait d'un organisme privé<sup>15</sup> : la FCH. Son responsable, Pierre Bap, signe ses comptes rendus officiels. Cela n'empêche pas, bien évidemment, que les représentants et représentantes des administrations ministérielles fassent d'autres récits des échanges pour leurs supérieurs hiérarchiques. Entre 9 et 19 personnes prennent place lors de ces sept rencontres. Les quatre premières ont lieu au début de l'année 1960 (janvier-février) et les trois dernières entre décembre 1960 et mars 1961. Comme on le verra, cette césure de dix mois a une conséquence dans la stratégie de la FCH. Pour plus d'intelligibilité, nous présentons les personnes qui participent à la commission en fonction de leur appartenance aux divers champs en présence (Tableau 1 et Liste en annexe). De cette manière, il est possible de les penser comme faisant partie d'espaces plus vastes que ceux de leur association, de leur ministère ou de leur institution de rattachement (CNRS, Tribunal de Grande Instance – TGI, etc.). Les points de vue des membres de la FCH et de leurs alliés trouveront des dissonances, mais aussi des concordances, avec ceux des responsables des administrations ministérielles. Il s'agit ainsi de s'intéresser à la manière dont l'entreprise réformatrice est menée en tenant compte de ces (dés)accords.

---

<sup>15</sup> Il y a d'autres cas, à l'image de l'inclusion bancaire, où les organisations privées (aussi bien les banques que les associations caritatives) arrivent à orienter l'action publique dans des groupes de travail (Lazarus, 2022). Par-delà les politiques sociales, il est possible de penser, par exemple, à l'influence des lobbyistes dans des espaces de discussion qu'ils mettent en place en direction des décisionnaires des politiques européennes (Laurens, 2015).

**Tableau 1. Temporalité et composition de la seconde Commission des vagabonds (1960-1961)**

Date	07/01/1960	21/01/1960	04/02/1960	25/02/1960	07/12/1960	23/01/1961	08/03/1961
N° personnes	13	10	9	12	10	19	18
Responsables associatifs (Champ associatif)	-Pierre Bap -Mme. Catry -Le fils de Mme. Catry -Freddy François	-P. Bap -Freddy François	-P. Bap -Freddy François	-P. Bap -Freddy François	-P. Bap	-P. Bap -M. Dumont -Brigadier Crausaz -Georgette Gogibus -Jean-François Perrette	-P. Bap -Mme. Catry -M. Dumont - J-F Perette -M. Picheret
Représentants des administrations (Champ administratif)	Min. Justice (MJ): -André Bodevin -Albert Buthiau -Simone Veil -Jeanne Hertevent -André Kauffman  Min. Santé Publique et Population (MSPP) : Simone Cherechewski	MJ: -A. Bodevin -A. Buthiau -S. Veil -J. Hertevent -A. Kauffman  MSPP: -S. Cherechewski	Min. Construction : -M. Malin  MJ: -A. Bodevin -S. Veil  MJ: -A. Bodevin -S. Veil -A. Kauffman	Min. Construction -M. Malin  MJ: -A. Bodevin -S. Veil  MSPP: -S. Cherechewski, -Marie-Rose Mamelet  Min. Travail : -André Lucas	Préf. Police/Min. Intérieur : -Mme. S. Rosier  MJ: -Marguerite Delzangles -S. Veil -M. Luciani -A. Kauffman  Min. Travail : -A. Lucas	Préf. Police/Min. Intérieur: -Mme. S. Rosier MJ : -M. Delzangles -S. Veil -J. Hertevent -M. Luciani -Louis Pons -A. Kauffman MSPP: -S. Cherechewski Min. Travail : -A. Lucas	Préf. Police/Min. Intérieur : -Mme. S. Rosier  MJ : -M. Delzangles -M. Luciani -A. Kauffman -Paul Prunet  MSPP : -S. Cherechewski
Spécialistes de la réforme pénale (Champs juridique et scientifique) <sup>16</sup>	-Melle. Sismondini -Révèrent père (RP) Joseph Vernet -Roger Vienne	-Melle. Sismondini -R. Vienne	-Étienne Dufour -Jacques-Bernard Herzog -R. Vienne	-É. Dufour -J-B Herzog -RP. Vernet -R. Vienne	-Y. Marx -RP. Vernet -R. Vienne	-É. Dufour -Y. Marx -RP. Vernet -R. Vienne	-É. Dufour -Y. Marx -RP. Vernet -R. Vienne
Médecins psychiatres (Champ médical)						-Jean Dublineau	-J. Dublineau -Philippe Paumelle
Homme politique (Champ politique)							-Joseph Zell

<sup>16</sup> Ces personnes occupent des places distinctes au sein des institutions publiques liées à l'exercice de la Justice (R. Vienne, E. Dufour, J. B. Herzog), des sociétés d'études juridiques (RP. Vernet), et de la recherche sur le droit pénal (Y. Marx, Mlle. Sismondini). À part É. Dufour dont nous n'avons pas pu confirmer le positionnement, toutes les autres personnes font partie de l'« establishment criminologique » de l'époque et promeuvent la « défense sociale nouvelle ». Plus que par une différence liée à des écoles de pensée les criminologues se distinguent par leur appartenance à un pôle juridique (*CFDC*, et sa revue, la *Revue de science criminelle et de droit pénal*) ou à un pôle de criminologie clinique (Société internationale de criminologie). (Faugeron et Le Boulaire, 1988)

## **Entreprise réformatrice de la FCH et visions opposées sur le traitement des vagabonds**

Deux thématiques de discussion se dégagent des rencontres de la Commission des vagabonds. Un premier enjeu porte sur la « responsabilité politique » (Gusfield, 2009) du traitement des laissés-pour-compte de la réforme de 1959. Il s'agit ainsi de se demander quelle institution publique doit se charger de répondre au problème des vagabonds qui échappent à l'aide sociale lorsqu'ils ne sont pas « estimés aptes à un reclassement ». La question discutée peut se résumer de la sorte : est-ce que la prise en charge de ces individus relève nécessairement du domaine pénal ou peut-elle être rapatriée dans le domaine social ? Posée telle quelle cette interrogation conteste directement la « propriété » du ministère de la Justice sur le vagabondage. Contrôlant le déroulé de la commission, la FCH fait en sorte d'appuyer cette initiative de remise en cause du pouvoir de l'administration judiciaire sur les vagabonds. Le second enjeu concerne le choix entre le volontariat ou l'obligation dans un éventuel traitement de « réadaptation sociale » pour cette population. En quelque sorte, il s'agit de demander : ces personnes doivent-elles être contraintes ou juste encouragées à se « réadapter » ? La plupart de membres de la Commission s'accordent sur un maintien de la coercition et donc d'une certaine dimension pénale. Suite à ces discussions et sans qu'il y ait un accord clair par rapport à un projet de loi, les responsables de la FCH et leurs alliés prennent l'initiative de soumettre un texte qui limite, mais ne fait pas disparaître totalement, le délit de vagabondage. En gardant cette pénalité à faible niveau, ils et elles espèrent ne pas offusquer le ministère de la Justice et avancer discrètement vers l'abolition dudit délit. De cette manière, la fédération associative essaye de faire basculer de son côté le rapport des forces avec les administrations.

### *Pour une prise en charge sociale ou pénale ?*

La discussion autour d'un potentiel changement de paradigme à l'égard des vagabonds dits inamendables suscite au sein de la commission, comme sur d'autres scènes et à d'autres époques (Soutrenon, 2008), autant de réactions enthousiastes que de résistances. Les rédacteurs de documents préparatoires au projet de loi prônent une forte limitation de la dimension pénale de leur traitement. La responsabilité des dispositifs de réadaptation en leur direction reviendrait ainsi principalement, non aux administrations judiciaires, mais à celles du social. Face à ce projet, trois types de réticences émergent selon des lectures différentes. Les magistrats du ministère de la Justice regrettent leur déposition sur le sujet ; les agents du ministère de la Santé Publique et de la Population craignent de nouvelles dépenses ; et certains des responsables de la FCH et des promoteurs de la « défense sociale nouvelle » déplorent le maintien de la pénalisation même réduite du vagabondage.

Le projet de loi élaboré au sein de la commission fait suite à la discussion de deux documents rédigés par Freddy François et Roger Vienne ; le texte de Vienne constitue la version préliminaire du projet. Le premier des deux hommes est directeur de deux centres d'hébergement de l'Armée du Salut dans l'Eure. Il encadre notamment le « centre de relèvement et d'assistance par le travail » du Château de Radepont, recevant des sortants de prison récidivistes depuis 1952 (Vimont, 2012). Le second, magistrat de 48 ans et président du TGI de Béthune, est l'auteur d'une thèse sur « La notion moderne de peine et la réforme du système répressif ». Tous deux présentent, dans le cadre du groupe de travail, des rapports préparés pour les journées franco-belges-luxembourgeoises de science pénale consacrées « à l'étude du problème du vagabondage ». Leurs textes s'accordent sur la nécessité d'aller plus loin que le décret de 1959. Chacun propose de transformer la loi afin que les vagabonds « non reclassables » soient aussi destinataires de mesures sociales. Freddy François et Roger Vienne se rejoignent sur deux éléments. D'une part, ils proposent de limiter la pénalisation du vagabondage, en réservant celle-ci à des situations exceptionnelles. François suggère la

« suppression du délit de vagabondage simple dans le code pénal »<sup>17</sup>, soit celui qui ne s'accompagne pas d'autre infraction. Vienne avance quant à lui l'idée d'une conservation de la faute pénale uniquement pour le cas des « vagabonds confirmés »<sup>18</sup>. D'autre part, ils proposent de mettre en place des mesures de « rééducation » à la place de la répression. Tant le juriste que le directeur d'établissement associatif parlent de centres de réadaptation à caractère administratif pour les « inamendables », pouvant être ouverts, semi-ouverts ou fermés.

Les présentations de Freddy François et Roger Vienne interpellent les autres membres de la commission. Elles provoquent trois réactions distinctes dont les archives portent la trace. En premier lieu, les magistrats du ministère de la Justice se préoccupent de l'éventuelle disparition de tout traitement répressif des vagabonds. André Bodevin, substitut du Procureur de la Seine et représentant de la direction des affaires criminelles et des grâces dans le groupe de travail, fustige les deux intervenants auprès de sa hiérarchie. Il évacue assez promptement le texte du responsable associatif auquel il refuse toute compétence juridique : « l'Armée du Salut aurait d'autres tâches à accomplir que la réforme d'une législation pénale... »<sup>19</sup>. Toutefois, il manifeste au contraire une vive inquiétude face au rapport de Roger Vienne. Cela d'autant plus que cet ancien rédacteur du texte devenu décret en 1959 est rapidement désigné par la FCH pour écrire le prochain projet de réforme. Bodevin pense que l'adoption de ce texte « entraînerait l'abrogation des articles du Code pénal sur le vagabondage [puisque] les pénalités sont à peu près totalement éliminées au profit de mesures sociales (d'ailleurs très vagues et dangereuses à un point presque incroyable) »<sup>20</sup>. Précisons néanmoins des différences de point de vue au sein même du ministère de la Justice à ce sujet. André Bodevin, représentant de la direction des affaires criminelles et des grâces, critique sa collègue Simone Veil de la direction de l'administration pénitentiaire, qui « se sent forte de se voir finalement confier la charge de la création de l'établissement public spécial »<sup>21</sup>.

En deuxième lieu, les agents du ministère de la Santé Publique émettent des « réserves » en rapport aux coûts financiers que provoquerait cette loi. Simone Cherechewski, représentante de la direction de la Population, évoque les réticences de son administration à « la prise en charge par l'Aide Sociale, des personnes placées dans un établissement fermé ou semi-fermé »<sup>22</sup>. Enfin, en troisième lieu, parmi des responsables associatifs et des promoteurs de la « défense sociale nouvelle », des réserves se manifestent au sujet de la conservation – même limitée – d'une dimension pénale dans le traitement des vagabonds. Pierre Bap et le Révérend Père Joseph Vernet font part de leurs « graves scrupules » à ce sujet. Âgé de 58 ans, ce dernier<sup>23</sup> est passé par la congrégation de la Compagnie de Jésus et dispose d'un doctorat en philosophie scholastique. Depuis 1950, il est aumônier au centre national d'orientation de Fresnes. Il participe par ailleurs aux réflexions autour de la réforme pénale en tant que membre de la Société internationale de Criminologie et auteur d'articles de la *Revue de science criminelle et de droit comparé* éditée par le CFDC. Il partage avec Bap le fait d'avoir été socialisé au catholicisme. Il possède une façon caritative de voir le monde qui le rend critique face au maintien du délit de vagabondage. Cependant, tout comme le président de la FCH, le R.P. Vernet mène une entreprise de réforme qui peut lui procurer des bénéfices, ici symboliques. En effet, pour l'ensemble de promoteurs et promotrices de la « défense sociale nouvelle », la

---

<sup>17</sup> AN 20020235/148. Annexe au CR de la Commission des vagabonds du 7 janvier 1960 : « Armée du Salut. Plan d'étude sur la prévention et la répression du vagabondage ».

<sup>18</sup> Il s'appuie ici sur un article (Vienne, 1958).

<sup>19</sup> AN 20020235/148. CR de la Commission des vagabonds du 7 janvier 1960 par A. Bodevin, le 9 janvier 1960.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> AN 20020235/148. CR de la Commission des vagabonds du 21 janvier 1960 par A. Bodevin.

<sup>22</sup> AN 19850293/53. CR de la Commission des vagabonds du 25 février 1960 par P. Bap, le 17 mars 1960.

<sup>23</sup> *Nouveau dictionnaire national des contemporains*, Tome 4, 1996 (86), p. 359-361 ; *Livre d'or des valeurs humaines*, (79), p. 358. ; *Jésuites au Proche Orient*, 1987, p. 290

réforme peut fournir une reconnaissance de leurs compétences de la part de l'État et en particulier du ministère de la Justice. Du côté de la fédération, au-delà de cette même rétribution, l'intérêt consiste aussi à pouvoir assurer la rentabilité financière de ses centres.

#### *Pour une réadaptation contrainte ou volontaire ?*

Avant d'aborder le dénouement des réticences au projet de loi rédigé par Roger Vienne, il convient de se concentrer sur le deuxième sujet de débat de la Commission des vagabonds. Soit sur le choix entre le volontariat ou l'obligation dans un éventuel traitement de « réadaptation sociale » pour cette population. Le débat est alimenté par deux médecins psychiatres invités aux séances de travail par la FCH. Ceux-ci apportent des visions distinctes de ce que doit recouvrir la « réadaptation ». Il ressort des échanges entre les membres du groupe de travail que la vision coercitive de l'encadrement des vagabonds reste dominante au sein de la commission. Elle s'oppose à une vision minoritaire qui propose de donner le choix aux individus d'intégrer ou pas le processus de prise en charge.

Au-delà de visites à des centres de rééducation existants, tels ceux de Merxplas (Belgique) ou de la Maison de Nanterre, les membres de la commission cherchent à prendre appui sur des savoirs sur la « réadaptation ». L'approche médicale et psychologique attire particulièrement leur attention. Roger Vienne et Freddy François y font référence dans leurs rapports, et le premier revendique de s'inspirer des travaux conduits au cours de ces années par le psycho-sociologue Alexandre Vexliard sur les vagabonds (Mucchielli, 1998). L'invitation de deux médecins-psychiatres à la commission répond au désir d'en apprendre plus sur la psychologie des intéressés et sur les réponses à leur apporter. Spécialistes du traitement psychiatrique des alcooliques, Jean Dublineau et Philippe Paumelle sont conviés pour discuter des mesures nécessaires à la « réadaptation » des vagabonds, dont l'une des maladies identifiées est l'alcoolisme. Le premier intervenant, âgé de 60 ans, exerce en tant que médecin-chef à l'hôpital psychiatrique de Ville-Evrard. Il travaille, plus précisément, sur le reclassement des « alcooliques récidivistes » depuis vingt ans. Il réalise aussi depuis 1950 des consultations au centre pénitentiaire spécialisé de Château-Thierry. Sa longue expérience professionnelle lui a permis d'obtenir des reconnaissances corporatives telles que la nomination en tant qu'officier de l'Ordre de la santé publique ou la présidence de la Société médico-psychologie de Paris. Le second invité, âgé de 37 ans, occupe le poste de médecin-chef au service de Prophylaxie mentale de la Préfecture de la Seine. Il promeut pour sa patientèle un traitement thérapeutique dit « hors les murs », en opposition à ce qu'on appelle « l'aliénation » en psychiatrie. Inscrit dans la perspective « du secteur », il fonde avec des collègues, en 1958, l'Association de santé mentale et de lutte contre l'alcoolisme dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris.

En raison de sa place dominante au sein du champ médical et de sa longue expérience auprès des malades, Jean Dublineau est mieux doté en capital symbolique que son collègue. Il dispose d'une « propriété [...] perçue par des agents sociaux dont les catégories de perception sont telles qu'ils sont en mesure de la connaître [...] et de la reconnaître, de lui accorder de la valeur. » (Bourdieu, 2014, p. 116). Aussi, son « exposé est accueilli avec un très grand intérêt par tous les membres présents »<sup>24</sup>. En mettant en avant l'idée de faire un diagnostic psychologique des vagabonds, son propos concorde avec les préconisations des rapports de Vienne et François. La présentation de Philippe Paumelle produit l'effet inverse. Plus jeune, disposant d'une place relativement dominée au sein du champ médical, ce dernier insiste « sur l'importance du volontariat » dans le placement des vagabonds dans les centres. Le désaccord des participants semble unanime puisque, comme le rapporte une représentante du ministère de la Justice, la majorité pense que « d'une manière générale ils sont irréductibles... »<sup>25</sup>. Ce sens

---

<sup>24</sup> AN 20020235/148. CR de la Commission des vagabonds du 8 mars 1961 par P. Bap, le 24 mars 1961.

<sup>25</sup> AN 20020235/148. CR de la Commission des vagabonds du 8 mars 1961 par M. Delzangles, le 9 mars 1961.

commun au sein de la commission explique le maintien des pénalités, même résiduelles, dans le projet de loi rédigé par Roger Vienne. L'évidence coercitive s'exprime, dans sa version la plus extrême, dans la vision de l'encadrement du vagabondage préconisée par Joseph Zell. Adjoint au maire de Strasbourg – en charge de l'assistance publique (1951-1959) –, il est âgé de 67 ans et membre du Mouvement Républicain Populaire. Il a été invité à participer au groupe de travail probablement en raison d'un article paru en 1959 dans le *Bulletin de Union Nationale des Bureaux d'Aide Sociale*. Dans celui-ci, il propose de combattre le vagabondage par le travail obligatoire. Il s'agit ainsi pour lui de faire face à des « individus qui, ouvertement, se moquent de toutes les institutions sociales, qui se mettent à l'écart de la société, éléments asociaux qui spéculent, pour eux et leur famille, sur la bonté et les deniers du contribuables »<sup>26</sup>.

### *Malgré les (dés)accords, un projet de réforme*

D'un côté, des réticences existent à plusieurs titres vis-à-vis de la limitation des mesures répressives ciblant les vagabonds dans le projet de loi rédigé par Roger Vienne. De l'autre, la plupart des membres de la Commission semblent adhérer au besoin de mesures coercitives, mêmes minimales, à l'égard de ceux d'entre eux dits « irréductibles » ou « inamendables ». Dans cette configuration, les personnes portant le projet – à savoir les membres de la FCH et leurs alliés – décident de passer à l'action. Elles considèrent que ce texte, qui donne une primauté au social sur le pénal, peut représenter une avancée pour la disparition future du délit de vagabondage. Alors que le texte devait encore être discuté en réunion, après dix mois sans session de travail, Pierre Bap décide unilatéralement que la Commission adopte celui-ci. L'envoi du projet de loi aux interlocuteurs et interlocutrices ministérielles surprend la remplaçante d'André Bodevin, Marguerite Delzangles, jeune déléguée de 29 ans à l'administration centrale du ministère de la Justice. Les dilemmes manifestés par Pierre Bap et Joseph Vernet semblent s'effacer derrière une vision pragmatique nécessaire pour mener à bout cette réforme. On peut faire l'hypothèse que face au départ de Bodevin, opposé à cette réforme, ils trouvent une fenêtre d'opportunité pour agir. Inversement, l'arrivée de Delzangles – moins expérimentée – marque potentiellement aussi une déconsidération à leur égard de la part du ministère de la Justice. Quoi qu'il en soit, ces « entrepreneurs de morale » tentent de faire pencher de leur côté la balance du pouvoir avec les administrations, ne sachant pas si d'autres possibilités se présenteront plus tard.

### **L'échec de l'entreprise réformatrice de la FCH : désaccord (équivoque) d'« acteurs véto » et perte du pouvoir associatif**

Le projet de loi issu de la Commission et promu par la FCH se donne pour objectif de répondre à la situation des vagabonds laissés-pour-compte par le décret de 1959. Le texte cherche à éliminer la plupart des mesures répressives existant à l'égard de ces individus dans le code pénal, ainsi qu'à préconiser des mesures sociales à leur place. Il s'agit de limiter la répression au profit de l'assistance : il est ainsi prévu, pour les plus récalcitrants, l'internement dans des « établissements de rééducation par le travail » qui auraient « sans doute un caractère coercitif, mais qui n'en seraient pas moins destinés à assurer la réadaptation sociale du sujet ». Or les « acteurs programmatiques » que constituent les membres de la FCH et leurs alliés, reçoivent un refus de la part de leurs interlocutrices et interlocuteurs administratifs, pouvant ici être considérés comme des « acteurs véto » (Genieys et Hassenteufel, 2012). Ce rejet se fonde sur une raison partagée, d'ordre économique, et deux motifs distincts, d'ordre moral et juridictionnel. Loin d'avoir réussi à obtenir un « consensus ambigu », comme par le passé, ces entrepreneurs ont provoqué ce que nous pourrions appeler un « désaccord équivoque », soit une

---

<sup>26</sup> AN 198502093/53. J. Zell, « Lutte contre la mendicité et le vagabondage. La création de Maisons de Travail », *Bulletin Trimestriel de l'Union Nationale des Bureaux d'Aide Sociale de France et d'Outre-Mer*, avril 1959, p. 16-23.

opposition fondée sur diverses motivations. Aussi, le rapport de forces entre associations et administrations se renverse définitivement par la suite. La FCH perd position au sein du champ de production spécifique sur le vagabondage : elle ne contrôle plus les commissions qui sont créées par la suite sur cette question. Ses membres ne réussissent plus, au grand regret de Pierre Bap, à promouvoir efficacement leur cadrage médico-social du problème public auprès des représentants et représentantes de l'État.

### *Le non ralliement des intérêts administratifs à la réforme*

L'envoi du projet de loi au début de l'année 1961 prend de court les actrices et acteurs administratifs. Ces derniers comptaient encore sur des sessions de travail supplémentaires à son sujet. Sans le soutien des agents ministériels ayant participé aux travaux préparatoires, ce texte n'emporte pas non plus l'adhésion de leur hiérarchie. Parce que l'État se caractérise par sa capacité à produire et à canoniser les classifications sociales (re)connues dans le monde social (Bourdieu, 2012), ce sont ici les autorités ministérielles qui déterminent les éléments à prendre ou à exclure parmi les recommandations de la commission. Trois raisons guident le refus de cette réforme de la part des administrations.

En premier lieu, les agents du ministère de la Santé Publique et de la Population opposent une motivation d'ordre moral. Il convient de signaler qu'au même moment, en prévision du V<sup>e</sup> Plan, est menée une réflexion sur « l'enfance inadaptée » (Ladsous, 2004). On pourrait penser qu'il s'agit pour ces agents de transposer l'idée de réadaptation des enfants vers les vagabonds. Pourtant, le discours du directeur de la Population, Bernard Lory, établit à l'égard des seconds la division séculaire entre « bons » et « mauvais » pauvres. D'après lui : « Il suffirait alors à un individu de n'avoir ni résidence certaine ni profession régulière pour que la nouvelle loi lui soit applicable. Or, les personnes qui ont des ressources, que ce soit par leur travail, même irrégulier ou par la mendicité, n'ont pas à solliciter l'aide de la Collectivité »<sup>27</sup>. Lory considère certainement que les enfants dits déficients se trouvent dans une situation de détresse involontaire, à la différence des vagabonds « confirmés [...] qui ont manifesté fermement leurs intentions de se maintenir hors du circuit social »<sup>28</sup>.

En deuxième lieu, les magistrats du ministère de la Justice opposent au projet de loi une raison d'ordre juridictionnelle. Pendant un an, ces derniers prennent le temps de l'analyser, rédigent plusieurs notes sur la question et échangent à son sujet. Ils soumettent le texte pour conseil, tout comme le projet des élus d'extrême droite, arrivé entretemps (Aranda, 2019b), au cabinet d'Antonin Besson, la plus haute autorité juridique du moment. Procureur général près de la Cour de Cassation depuis 1951 et de celle de la Haute-Cour de Justice depuis 1956, ce dernier occupe également le poste de Président de la Commission d'Études législatives, pénales et pénitentiaires, instance où le nouveau code de procédure pénale vient d'être élaboré. Si la proposition des parlementaires d'extrême droite pose une atteinte « aux libertés individuelles » à ses yeux, le projet issu de la Commission des vagabonds pose des problèmes de juridiction<sup>29</sup>. Ce texte remet en question le pouvoir du ministère de la Justice à orienter le traitement du vagabondage. La critique porte ainsi sur plusieurs aspects du texte : le fait que le juge ne puisse plus prononcer une peine face à un vagabond refusant le reclassement social ; la création – jugée inutile – d'un nouveau casier judiciaire pour ces individus ; etc. Plus largement, les magistrats considèrent que la suppression des pénalités empêcherait de « réprimer des manifestations de vagabondage ou de mendicité qui se révéleraient éventuellement dangereuses ». En somme, ces derniers veulent conserver leurs prérogatives sur les vagabonds.

---

<sup>27</sup> AN 20020235/148. Lettre de Bernard Lory à Pierre Bap, le 25 mai 1961.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> AN 20020235/148. Dossier « Vagabondage et Mendicité », le 18 avril 1968.



En troisième lieu, les agents aussi bien du ministère de la Justice que du ministère de la Santé Publique et de la Population opposent au projet de loi une raison d'ordre budgétaire. Des magistrats se questionnent sur la possibilité des deux administrations à « dégager les crédits nécessaires pour mettre en œuvre réellement une réforme semblable préconisée par la Fédération des centres d'hébergement ». Pour eux, « le principal problème [de ce projet de réforme] est bien sûr celui du financement »<sup>30</sup>. Pour résumer, les magistrats de ministère de la Justice allient dans leur opposition au projet de loi une raison juridictionnelle (ces personnes sont potentiellement dangereuses, elles doivent donc rester dans leur giron) à une condition budgétaire (il deviendrait trop coûteux de créer des centres administratifs pour leur rééducation). Les agents du ministère de la Santé Publique joignent également dans leur refus une motivation budgétaire (il est coûteux de financer davantage de centres privés au prix de la journée ou de créer des dépôts de mendicité) mais y apportent une raison spécifique : la représentation morale de l'assistance (il y a de « bons » et de « mauvais » vagabonds).

### *Une perte de pouvoir de la mobilisation associative*

Suite au refus du projet de loi, l'entreprise réformatrice des actrices et acteurs associatifs et leurs alliés perd très rapidement son actualité ainsi que ses forces vives. L'un de ses fervents initiateurs, Pierre Bap, continue pourtant à se mobiliser à l'aube des années 1970. Il voit cependant décroître son capital symbolique obtenu auprès des administrations.

Précisons que dès la soumission du projet de loi en 1961, cet homme multiplie les relances auprès de ses interlocuteurs ministériels. Selon un magistrat, « le ministère [de la Justice] est pris à partie »<sup>31</sup> par le président de la FCH et de la SGPL. En parallèle, Roger Vienne, rédacteur du projet, essaye de convaincre ses collègues de la place Vendôme de le considérer. Dans un courrier envoyé à un magistrat, il explique : « Je suis loin de penser que notre texte soit parfait : il a cependant le mérite d'envisager le problème du vagabondage dans son ensemble, alors que la lettre [du directeur de la Population] tend au contraire à une assez curieuse dichotomie entre vagabonds réadaptables et non réadaptables »<sup>32</sup>. Ces éléments montrent la volonté de la part de ces deux promoteurs du projet de faire advenir leur réforme. À la suite de son refus définitif par les administrations de l'État, l'entreprise collective de la Commission des vagabonds se délite. On ne trouve plus trace dans les archives consultées de l'alliance des membres de la FCH et les promoteurs et promotrices de la « défense sociale nouvelle ». Il apparaît néanmoins que la mobilisation est poursuivie par Pierre Bap.

La croisade morale – en principe, action collective (Gusfield, 1963) cherchant à transformer la vision du problème du plus grand nombre (Mathieu, 2005) – devient ici individuelle. La mobilisation de Pierre Bap est réactivée à l'occasion de l'invitation qu'il reçoit à participer à une « sous-commission d'études des problèmes du vagabondage » lancée par le ministère de l'Intérieur en 1969<sup>33</sup>. L'existence de ce groupe de travail montre la déposssession subie par la FCH vis-à-vis d'une quelconque capacité à orienter l'action publique. En effet, à l'exception d'un sociologue, d'un psychiatre et de Bap, seulement des membres des administrations publiques peuplent la table des négociations. De plus, la pensée dominante de cette instance semble être celle de « la nécessité de séparer les vagabonds reclassables et les clochards qui créent une atmosphère d'avachissement nuisible à tout essai de réadaptation, surtout lorsqu'ils ont dépassé un point de non-retour »<sup>34</sup>. Il n'y a plus de trace d'une volonté de

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> AN 20020235/148. Note interne « État du Dossier au 1<sup>er</sup> mars 1962 » par Foulon, le 17 mars 1962.

<sup>32</sup> AN 20020235/148. Lettre de Roger Vienne à Pierre Jean Vergne, le 9 juillet 1961.

<sup>33</sup> AN 19850293/53. CR de la Sous-commission d'étude des problèmes du vagabondage du 15 avril 1969, ministère de l'Intérieur.

<sup>34</sup> *Ibid.*

dépénalisation du vagabondage ou de prise en charge sociale des « inamendables ». Pour montrer son insatisfaction face au *statu quo*, le président et directeur général d'Aurore (nom de la SGPL depuis 1967) et ancien président de la FCH (son mandat s'arrête en novembre 1969 et n'est pas reconduit) multiplie en son nom propre les lettres au ministère de la Justice<sup>35</sup>.

Ses courriers montrent, d'un côté, la volonté de cadrer différemment le problème. Pour lui, ces personnes ne sont pas des délinquants mais des « malades mentaux » en situation de grande précarité. Pour exemplifier cette lecture, Pierre Bap se réfère à la tentative de suicide d'un de ses hébergés, Jean-Claude, se sentant fortement stigmatisé parce que qualifié de vagabond. L'intervention des pompiers et de la police auprès de l'homme s'est poursuivie par son internement volontaire à l'hôpital psychiatrique de Sainte-Anne. Par la suite, il présentera d'autres cas similaires pour abonder dans un cadrage portant sur des « vagabonds psychopathes » : il s'agit de « malades mentaux de la 3<sup>ème</sup> section de l'hôpital psychiatrique de Villejuif, tous incarcérés pour vagabondage avant leur hospitalisation [...]. S'il s'en est trouvé 5 dans un service psychiatrique de 200 lits, poursuit Pierre Bap, combien en trouverait-on parmi les 140 000 lits de malades mentaux du territoire ? »<sup>36</sup>. D'un autre côté, ses courriers mobilisent un « registre expressif » transmettant l'indignation et s'éloignant d'un pur « registre réglementaire » dans ses échanges avec les acteurs administratifs (Weller, 1999, p. 75-126). En plus de joindre à ses lettres les écrits de Jean-Claude, un vagabond en souffrance, il pose des questions rhétoriques indignées : « N'avoir ni travail, ni logement, ni argent, est-ce que cet état n'est pas déjà une punition en soi ? Qui peut encore soutenir que c'est un délit ? »<sup>37</sup>. Enfin, ses courriers proposent une réponse au problème qu'il met lui-même en scène : la création d'un groupe de travail à l'image de l'ancienne Commission des vagabonds. « Il m'apparaît que la rédaction par moi d'une note ne serait pas aussi efficace qu'un travail en commission. [...] C'est ainsi que j'avais procédé de 1958 à 1960, lorsque grâce à ma collaboration avec votre collègue, Monsieur Jacques Baudoin, et quelques autres spécialistes, nous avons obtenu l'extension du bénéficiaire de l'aide sociale aux vagabonds aptes à un reclassement »<sup>38</sup>.

Le capital symbolique obtenu par Pierre Bap auprès des administrations d'État lui confère une certaine considération auprès des magistrats du ministère de la Justice. Ainsi, tout d'abord, il est décidé de lui faire « une réponse aimable et non dilatoire ». L'agent chargé de cette tâche se demande : « Faut-il pour autant mettre en chantier un projet de loi sur le vagabondage ? La question peut être discutée »<sup>39</sup>. Finalement, les magistrats envisagent « à l'occasion, peut-être, quelque note d'orientation de la politique criminelle »<sup>40</sup>. Sans une structure telle une commission, où son point de vue pourrait avoir au moins un peu de poids, et ne représentant plus la FCH, soit l'ensemble des gestionnaires associatifs de centres d'hébergement, mais uniquement lui-même, ce responsable associatif échoue à cadrer le problème et à orienter l'action publique. Il sera toutefois témoin de la dépénalisation du vagabondage deux décennies plus tard. La décision revient aux acteurs et actrices du champ politique. Elle est le produit d'une lutte que les associations, notamment la FCH, voulaient emporter dès les années 1950. Il ne serait pas exagéré d'affirmer que celles-ci ont contribué à leur manière à transformer les mentalités et les actions sur le vagabondage.

---

<sup>35</sup> AN 20020235/148. Lettre de Pierre Bap, directeur de l'Association Aurore, à Pierre Arpaillange, directeur des affaires criminelles et des grâces, le 9 décembre 1971.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> AN 20020235/148. Lettre de Pierre Bap à Pierre Arpaillange, le 26 juin 1972.

<sup>38</sup> AN 20020235/148. Lettre de Pierre Bap, directeur de l'Association Aurore, à Pierre Arpaillange, directeur des affaires criminelles et des grâces, le 9 décembre 1971.

<sup>39</sup> AN 20020235/148. Note manuscrite interne au ministère de la Justice, le 17 décembre 1971.

<sup>40</sup> Annotations rédigées en crayon à papier sur la lettre de P. Bap. Cf. *Ibid.*

•

Durant les Trente Glorieuses, la représentation et le traitement des vagabonds se transforme. Les membres de la FCH et les promoteurs et promotrices de la « défense sociale nouvelle » constituent, tout d'abord, une « coalition réformatrice » victorieuse en leur faveur (Bezès et Le Lidec, 2011, p. 81). Celle-ci est réalisée au travers d'une commission qu'ils et elles mettent sur pied et à laquelle participent des représentants et représentantes des administrations de l'État. Cette mobilisation d'origine associative aboutit à faire des vagabonds « estimés aptes à un reclassement » des bénéficiaires légaux de l'hébergement social en 1959. Elle fait sortir pour la première fois ces « mauvais pauvres » du code pénal pour les intégrer dans le code de l'aide sociale et de la famille. L'article montre que cette réussite associative réside dans la capacité à créer un « consensus ambigu » au sein de la commission. Chaque administration ministérielle représentée, ainsi que la FCH et ses alliés, trouve un intérêt différent mais convergent à cette mesure.

Par la suite, les responsables de la fédération et leurs alliés souhaitent poursuivre le processus de réforme. Cela puisque le ciblage de l'aide sociale sur les « vagabonds reclassables » produit implicitement une catégorie de « vagabonds inamendables » qui en est exclue. Il y a donc à leurs yeux des laissés-pour-compte qu'il convient d'aider. Ces derniers restent officiellement dans le domaine du pénal (la police, la prison) et officieusement dans celui de la charité privée ou publique non subventionnée par l'État (les asiles de nuits caritatifs ou municipaux). La mission que se donne la FCH – tant pour des questions de vision du monde que de rentabilité économique – consiste à viser l'intégration de tous les vagabonds dans l'aide sociale et, par conséquent, leur sortie définitive du code pénal. L'article montre que l'échec de la dépénalisation du vagabondage s'explique par une opposition d'« acteurs véto », ici les administrations ministérielles, et donc par l'impossibilité à trouver un consensus même ambigu au sein de la commission. Ces acteurs manifestent un « désaccord équivoque », à savoir des motivations distinctes qui justifient une même opposition à la réforme proposée par la FCH.

Enfin, cet article donne l'occasion de sortir d'une réponse univoque à la controverse présentée en introduction sur les relations qu'entretient l'État avec les associations dans la fabrique de l'action publique. L'option ici choisie consiste à poursuivre la perspective ouverte par Michel Chauvière : « Quoique instrumentées, dans certains domaines d'action publique, des associations le plus souvent organisées en réseaux ont pu construire des marges de liberté relativement importantes et, selon la conjoncture, peser sur la conception puis sur la mise en œuvre de certaines politiques publiques » (Chauvière, 2001, p. 92). Ces organisations ne peuvent donc être considérées seulement comme vectrices de politiques publiques ; elles doivent l'être également comme potentiellement motrices dans ce domaine. Pour saisir cet enjeu, l'analyse doit resituer, dans une période historique donnée, l'ensemble des relations d'interdépendances et des interactions qui lient les agents de divers champs (bien sûr, associatif et administratif, mais pas uniquement) dans la production de l'action publique. Par ce biais, il est possible d'interroger les marges de manœuvre des membres des associations dans la construction du volet assistanciel de l'État social.

## BIBLIOGRAPHIE

AGUILERA, T., ROUZEAU, M. (dir.) (2020), *Le gouvernement des solidarités: enjeux socio-politiques et territoires d'action*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault.

ANHEIM E., PONCET O. (dir.) (2004), « Fabrique des archives, fabrique de l'histoire (dossier) », *Revue de synthèse*, 125, p. 1-195.

ARANDA M. (2019a), *Une assistance à deux vitesses. Socio-histoire de l'hébergement social des sans-abri depuis les années 1950*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris Nanterre.

ARANDA M. (2019b), « De bons vagabonds pour l'État. L'extension ambivalente de l'aide sociale à l'hébergement (1959) », *Politix*, n° 127, 3, p. 85-107.

BARRAULT-STELLA, L., WEILL, P.-E. (eds.) (2018), *Creating target publics for welfare policies: a comparative and multi-level approach*, Berlin/New York, Springer International Publishing.

BAS J. (2021), *Contester la fatalité du handicap : Mobilisations de personnes handicapées et institution d'une catégorie d'action publique (XXe siècle – France)*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Paris 8.

BAUBEROT J. (2011), « L'acteur et le sociologue. La commission Stasi », dans NAUDIER D., SIMONET M. (dir.), *Des sociologues sans qualités? Pratiques de recherche et engagements*, Paris, La Découverte, p. 99-116.

BEC C. (1998), *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIXe et XXe siècles*, Paris, Belin.

BECKER H.S. (1985), *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié.

BERNARDIN S. (2022), « Gusfield revisité:dramatisation, appropriation, distanciation », dans BERNARDIN S. (dir.), *Croisades privées et problèmes publics. L'héritage sociologique de Joseph Gusfield*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 7-26.

BEZES P. (2002), « La "mission Picq" ou la tentation de l'architecte. Les hauts fonctionnaires dans la réforme de l'État », dans NAY O., SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, p. 111-147.

BEZES P., LE LIDEC P. (2011), « Ce que les réformes font aux institutions », dans LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 75-101.

BLUMER H. (1971), « Social Problems as Collective Behavior », *Social Problems*, 18, 3, p. 298-306.

BONGRAND P., GERVAIS J., PAYRE R. (2012), « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre "administration" et "politique" », *Gouvernement et action publique*, VOL. 1, 4, p. 7-20.

BOURDIEU P. (2002), *Questions de sociologie*, Paris, Les Éditions de Minuit.

BOURDIEU P. (2012), *Sur l'État: cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil : Raisons d'agir.

BOURDIEU P. (2014), *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Paris, Éditions Points.

BRODIEZ-DOLINO A. (2008), *Emmaüs et l'abbé Pierre*, Paris, Presses de Sciences Po.

- BRODIEZ-DOLINO A. (2013), « Entre social et sanitaire. Les politiques de lutte contre la pauvreté-précarité en France au XXe siècle », *Le Mouvement Social*, n° 242, 1, p. 9-29.
- BRODIEZ-DOLINO A., RAVON B. (2016), « Le sans-abrisme au XXe siècle. Reconfigurations d'un problème public », dans PICHON P., GIROLA C., JOUVE É. (dir.), *Au temps du sans-abrisme. Enquêtes de terrain et problème public*, Saint-Étienne, Presses Universitaires de Saint-Étienne, p. 35-56.
- BUTON F. (2003), « L'État et ses catégories comme objets d'analyse socio-historique. Principes, modalités et limites de la production étatique des "handicapés sensoriels" au XIXe siècle », dans LABORIER P., TROM D. (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, p. 59-78.
- CANEPA G. (2018), « Les nouveaux risques de « l'ère de l'opulence ». L'inadaptation et les politiques d'action sociale en France (1945-1969) », *Histoire@Politique*, 36.
- CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CHAUVIÈRE M. (1980), *Enfance inadaptée: l'héritage de Vichy*, Paris, éd. Economie et humanisme : Éditions ouvrières, 1980.
- CHAUVIÈRE M. (2001), « Associations et pouvoirs publics: entre autonomie et instrumentation », dans *Actions associatives, solidarités et territoires*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, p. 79-92.
- COTTIN-MARX S., HELY M., JEANNOT G., SIMONET M. (2017), « La recomposition des relations entre l'État et les associations : désengagements et réengagements », *Revue française d'administration publique*, 163, 3, p. 463-476.
- DAMON J. (2002), « Les « S.D.F. », de qui parle-t-on ? », *Population*, Vol. 57, 3, p. 569-582.
- DAMON J. (2007), « La prise en charge des vagabonds, des mendiants et des clochards: une histoire en mouvement », *Revue de droit sanitaire et social*, 43, 6, p. 933-951.
- DERRIEN M., ROSSIGNEUX-MEHEUST M. (2020), « L'État social à l'épreuve des personnes âgées atteintes de troubles mentaux », *20&21. Revue d'histoire*, N° 145, 1, p. 19-33.
- DUBOIS V. (2009), « L'action publique », dans COHEN A., LACROIX B., RIUTORT P. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, p. 311-325.
- DUBOIS V. (2014), « L'Etat, l'action publique et la sociologie des champs », *Revue suisse de science politique*, 20, 1, p. 25-30.
- ELIAS N. (1991), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour-d'Aigue, Éditions de l'Aube/Pocket.
- FAGET J. (1992), *Justice et travail social*, Toulouse, Érès.
- FAUGERON C., LE BOULAIRE J.-M. (1988), « La création du service social des prisons et l'évolution de la réforme pénitentiaire en France de 1945 à 1958 », *Déviance et Société*, 12, 4, p. 317-359.
- FRETIGNE C. (1999), *Sociologie de l'exclusion*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- GARRIGOU-LAGRANGE J.-M. (1970), *Recherches sur les rapports des associations avec les pouvoirs publics*, Paris, LGDJ.
- GENIEYS W., HASSENTEUFEL P. (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, VOL. 1, 2, p. 89-115.
- GEREMEK B. (1987), *La potence ou la pitié: l'Europe et les pauvres, du Moyen âge à nos*

*jours*, Paris, Gallimard.

GEROME C. (2017), *Les experts de l'insertion. Sociologie des fédérations de l'insertion par l'activité économique*, Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris-Est.

GILBERT C., HENRY E. (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, Vol. 53, 1, p. 35-59.

GUESLIN A. (2013), *Une histoire de la grande pauvreté dans la France du XXe siècle*, Paris, Pluriel.

GUSFIELD J. (1963), *Symbolic Crusade: Status Politics And The American Temperance Movement*, Urbana, University of Illinois Press.

GUSFIELD J. (2009), *La culture des problèmes publics: l'alcool au volant*, Paris, Economica.

HASSENTEUFEL P. (2011), *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin.

IZAMBERT C. (2018), *Soigner les étrangers ? L'État et les associations pour la couverture maladie des pauvres et des étrangers en France des années 1980 à nos jours*, Thèse de doctorat en histoire, EHESS.

KITTS A. (2008), « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIXe siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, N° 1, 1, p. 37-56.

LADSOUS J. (2004), *L'action sociale aujourd'hui: petite histoire de l'action sociale*, Ramonville Saint-Agne, Erès.

LAURENS S. (2015), *Les courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.

LAVILLE J.-L., SAINSAULIEU R. (1997), *Sociologie de l'association: des organisations à l'épreuve du changement social*, Paris, Desclée de Brouwer.

LAZARUS J. (2022), *Les politiques de l'argent*, Paris, PUF.

LOCHARD Y., SIMONET M. (2005), « La parabole de l'Observatoire ou les limites à l'institutionnalisation d'un "partenariat cognitif" avec les associations », *Politix*, 70, 2, p. 51-70.

MATHIEU L. (2005), « Repères pour une sociologie des croisades morales », *Déviance et Société*, Vol. 29, 1, p. 3-12.

MAUREL E. (1996), « L'aide sociale à l'hébergement. Origines et évolution », dans ALFANDARI E., MAUREL E. (dirs.), *Hébergement et réadaptation sociale*, Paris, Sirey, p. 3-20.

MUCCHIELLI L. (1998), « Clochards et sans-abri: actualité de l'oeuvre d'Alexandre Vexliard », *Revue française de sociologie*, 39, 1, p. 105-138.

NEVEU É. (2015), *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin.

PALIER B. (2005), « Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s », dans STEECK W., THELEN K. (dir.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, p. 127-144.

PAUGAM S., DUVOUX N. (2008), *La régulation des pauvres*, Paris, PUF.

PESSIS C., TOPÇU S., BONNEUIL C. (2013), *Une autre histoire des « Trente Glorieuses ». Modernisation, contestations et pollutions dans la France d'après-guerre*, Paris, La Découverte.

RENARD D. (1995), « Assistance et assurance dans la constitution du système de protection

sociale française », *Genèses*, 18, 1, p. 30-46.

RETIÈRE J.-N., LE CROM J.-P. (2018), *Une solidarité en miettes: socio-histoire de l'aide alimentaire des années 1930 à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

ROUQUET T. (2022), « Le World biographical information system online (WBIS). Retour sur la “base de données biographiques la plus complète du monde” », *Les Études Sociales*, 175, 1, p. 261-280.

RULLAC S. (2008), *Le péril SDF: assister et punir*, Paris, L'Harmattan.

SERODES F. (2011), *Aurore: une page d'histoire sociale en France (1871-2011)*, Paris, Aurore.

SMITH S.R., LIPSKY M. (1993), *Nonprofits for hire: the Welfare State in the age of contracting*, Cambridge, Harvard University Press.

SOUTRENON E. (2008), « Les usages du “répressif” et du “social”. Un débat parlementaire exemplaire », dans MAUGER G., MORENO PESTAÑA J.L., ROCA I ESCODA M. (dir.), *Normes, déviances, insertion*, Zurich, Seismo, p. 59-68.

SPECTOR M., KITSUSE J.I. (1987), *Constructing social problems*, New York, Adline de Gruyter.

SWAAN A. DE (1995), *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF.

TOPALOV C. (1996), « Langage de la réforme et déni du politique. Le débat entre assistance publique et bienfaisance privée, 1889-1903 », *Genèses*, 23, 1, p. 30-52.

TRICART J.-P. (1977), « Genèse d'un dispositif d'assistance : les “cités de transit” », *Revue française de sociologie*, 18, 4, p. 601-624.

VIENNE R. (1958), « Vagabondage et défense sociale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2, p. 460-469.

VIENNE R. (1960), « L'admission des vagabonds au bénéfice de l'aide sociale (Décret du 7 janvier 1959) », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, janvier-mars, p. 19-27.

VIGUIER F. (2020), *La cause des pauvres en France*, Paris, Presses de Sciences Po.

VIMONT J.-C. (2012), « Les récidivistes et l'Armée du Salut (1952-1970) : L'assistance par le travail au château de Radepont (Eure) », *Criminocorpus. Revue d'Histoire de la justice, des crimes et des peines*.

WAGNIART J.-F. (1999), *Le vagabond à la fin du XIXe siècle*, Paris, Belin.

WELLER J.-M. (1999), *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

**Annexe : Liste alphabétique des membres de la Commission (cités dans l'article\*)**

<b>Nom, Prénom</b>	<b>Poste</b>	<b>Coalition réformatrice</b>
Bap, Pierre*	Président de la FCH et de la SGPL (Paris)	X
Bodevin, André*	Substitut à la Seine, magistrat à l'administration centrale, direction des affaires criminelles et des grâces, Min. de la Justice	
Buthiau, Albert	Substitut à la Seine, magistrat à l'administration centrale, Min. de la Justice	
François, Freddy*	Vice-président FCH, directeur de centre de l'Armée du Salut (Rouen et Radepont)	X
Catry, Mme.	Vice-présidente FCH, directrice de l'association Le relèvement par le travail (Lille)	X
Cherechewski, Simone*	Agente direction de la Population, Min. de la Santé Publique et de la Population	
Crausaz, M.	Membre de l'Armée du Salut	X
Delzangles, Marguerite*	Déléguée à l'administration centrale, direction des affaires criminelles et des grâces, Min. de la Justice	
Dublineau, Jean*	Médecin-psychiatre, chef du service de l'Hôpital psychiatrique de Ville-Evrard	
Dufour, Étienne	Maître de requêtes au Conseil d'État	
Dumont, M.	Secrétaire FCH, directeur du centre La Selonne de l'association Espoir (Marseille)	X
Gogibus, Georgette	Directrice de l'asile flottant Louise-Catherine de l'Armée du Salut (Paris)	X
Hertevent, Jeanne	Assistante-sociale chef, inspectrice générale du service social de l'administration pénitentiaire, Min. de la Justice	
Herzog, Jacques-Bernard	Substitut du Tribunal de grande Instance (TGI) de la Seine	X
Kauffman, André	Juge d'application des peines, Min. de la Justice	
Lucas, André	Agent du ministère du Travail	
Luciani, M.	Magistrat à l'administration centrale, bureau de probation et d'assistance post-pénale de l'administration pénitentiaire, Min. de la Justice	
Malin, M.	Agent du ministère de la Construction	
Marx, Yvonne*	Chercheuse au CNRS, sous-directrice du Centre français de droit comparé (CFDC)	X
Mamelet, Marie-Rose.	Agente de la direction de la Population, Min. de la Santé Publique et de la Population	
Paumelle, Philippe*	Médecin-psychiatre, Chef du service de prophylaxie mentale, Préfecture de la Seine	
Perrette, Jean-François	Président du centre national de réadaptation d'Oublaise.	X
Picheret, M.	Directeur du centre l'Étoile du matin de la SGPL (Paris)	X
Pons, Louis	Magistrat à l'administration centrale, bureau de probation et d'assistance post-pénale de l'administration pénitentiaire, Min. de la Justice	
Prunet, Paul.	Juge d'application des peines	
Rosier, Mme.	Directrice de la Maison départementale de Nanterre, Préfecture de police.	
Sismondini, Mlle	Secrétaire du CFDC, CNRS	X
Veil, Simone*	Magistrate à la direction de l'administration pénitentiaire, Min. de la Justice	
Vernet, Joseph*	Aumônier au Centre national d'orientation de Fresnes et président de la section sciences morales de la Société internationale de criminologie	X
Vienne, Roger*	Président du TGI de Béthune	X
Zell, Joseph*	Adjoint au Maire MRP de Strasbourg	