



Robert Lafore, professeur émérite à Sciences Po Bordeaux, spécialiste de l'action sociale

© Françoise Sijepovic

Agrégé des facultés de droit, professeur émérite, directeur honoraire à Sciences Po Bordeaux, spécialiste de l'action sociale et auteur de « *L'action sociale en France* », Robert Lafore revient sur l'histoire de l'action sociale, ses évolutions et ses prochains défis.

Action sociale : entre ruptures et permanences...

Union Sociale : Dans votre livre, vous retracez l'évolution de l'action sociale en France. Qu'est-ce qui vous a conduit à étudier ce sujet sous ces angles historique et juridique ?

Robert Lafore : J'ai souhaité rédiger ce livre pour deux raisons. Il me semblait tout d'abord nécessaire de rassembler les différentes réflexions et contributions que j'avais pu proposer ces dernières années dans différents supports et qui apparaissent quelque peu éparpillées.

J'ai également voulu mettre ces diverses contributions à la portée du plus grand nombre, avec un souci de synthèse à destination notamment de tous ceux qui se destinent à une carrière dans les métiers du social.

Union Sociale : Vous évoquez une rupture entre l'assistance publique sous la III^e République et l'inclusion sociale d'aujourd'hui. Quelles sont les principales différences entre ces deux approches ?

Robert Lafore : Il existe en réalité trois périodes qui pourraient caractériser l'évolution des politiques de solidarité sur leur versant assistanciel. La première est à l'œuvre durant la III^e République. Elle consiste fondamentalement à faire face à l'indigence de personnes ne pouvant subvenir à leurs besoins essentiellement matériels. À cette époque, la famille est le niveau de solidarité fondamental. L'État vient alors se substituer à l'entraide familiale, sous-tendue par les obligations définies par le Code civil, lorsque cette dernière ne peut être assurée.

Ce que l'on dénomme alors « l'assistance publique » est une intervention palliant les carences ou insuffisances des obligations pesant sur la parentèle. Après la Seconde Guerre mondiale, dans un contexte d'exode rural et de développement massif du salariat, l'on assiste, sous l'emblème de la « modernisation », à une montée en puissance de politiques publiques protectrices. Cela constitue autant de normes collectives (obligations éducatives, sanitaires, comportements intersubjectifs, consommation, loisirs et culture) qui supposent une conformation et de plus grands capacités des individus. Surgissent alors des « inadaptés » qui sont à distance des normes sociales et ne peuvent en tenir les contraintes. S'invente en conséquence un modèle « réparateur », dénommé « aide et action sociale », qui propose des prises en charge alternatives au sein d'établissements sociaux et médico-sociaux. Ce modèle, qui débute dans les années 1950, va trouver son aboutissement avec les lois de 1975. À compter de la décennie 1990, les mutations économiques et

« Les politiques sociales sont des médiations entre les intérêts individuels et l'intérêt général dont la puissance publique est garante. »



le chômage de masse qui les accompagne, vont susciter une transformation des politiques assistancielles avec la fabrication des « politiques d'insertion » dont la figure inaugurale est le RMI. Puis au tournant des années 2000, importée de l'extérieur, s'impose « l'inclusion » : ces logiques, centrées sur les personnes et leurs demandes et visant le plus possible le retour au droit commun, bouleversent le modèle d'aide sociale. Nous sommes depuis dans une mutation où ces conceptions tentent de trouver les voies de leur mise en forme institutionnelle.

Union Sociale : Dans votre ouvrage, vous parlez de tensions entre l'espace privé et l'espace public. Comment ces tensions influencent-elles l'action sociale actuelle ?

Robert Lafore : Durant la III^e République et jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la France était encore à dominante rurale. Les individus s'appuyaient sur la solidarité familiale et l'État intervenait peu dans la sphère privée. À partir de 1945, toutes ces protections privées se fragilisent en raison d'un fort exode rural, des mutations des modèles familiaux et globalement des formes salariales de mise en activité, ainsi que des modes de vie urbains rendent chacun bien plus dépendant de la collectivité à tous niveaux. L'État doit donc y pourvoir *via* des

services collectifs de plus en plus nombreux et des soutiens de plus en plus massifs. Si d'un côté il s'agit bien de protéger les individus et de les soutenir, de l'autre s'opère paradoxalement une intrusion de plus en plus forte dans la société civile et dans l'espace privé. C'est là que l'on s'aperçoit que les politiques sociales, parmi lesquelles les montages assistanciers, sont des médiations entre les intérêts individuels et l'intérêt général dont la puissance publique est garante. Paradoxalement, plus on entend protéger les individus et les émanciper, plus les appuis collectifs doivent se développer.

Union Sociale : Vous parlez également des permanences dans les politiques sociales. Quelles sont les continuités que vous avez identifiées au fil du temps ?

Robert Lafore : En dépit de toutes les évolutions que nous venons de décrire plus haut, nous pouvons observer un socle de permanence dans la mise en œuvre de ces politiques assistancielles. Tout d'abord, en dépit des différentes périodes, les publics visés par les politiques d'assistance sont pratiquement les mêmes : les enfants à protéger, les personnes âgées et celles en situation de handicap, à quoi s'ajoute un halo plus ou moins étendu de ce que l'on nomme aujourd'hui des « exclus », tous ces groupes étant caractérisés par un retrait légitime de l'activité professionnelle. De la même façon, il s'agit d'aider tous ces publics en leur fournissant un service, en les accompagnant et non pas simplement en leur versant une prestation financière dont ils peuvent librement disposer. Il s'agit d'aides en nature. Enfin, est toujours prévue une évaluation des besoins avant le déclenchement des aides, de façon à les adapter à la

Qui est-il ?

Professeur agrégé de droit public, directeur honoraire de l'Institut d'études politiques au sein de l'Université de Bordeaux, **Robert Lafore** est l'auteur de nombreux ouvrages sur le droit et les institutions de la protection sociale. Il a publié divers articles et contributions à des ouvrages collectifs sur le droit de l'action sociale et plus largement sur la politique sociale (politiques sociales françaises, européennes, comparées). Robert Lafore est également président du Conseil de Recherche et Prospective de l'Uniopss.



« Les institutions médiatrices du social confrontées à une société d'individus sont de plus en plus sollicitées, alors que les formes de mise en solidarité se grippent. »

▷ situation concrète des bénéficiaires. Cela dit, le développement des minima de ressources et l'apparition des politiques d'insertion constituent des ruptures dans la conception qui a eu cours depuis les lois d'assistance.

Union Sociale : Que pensez-vous des débats actuels sur notre modèle social et leurs impacts sur l'action sociale en France ?

Robert Lafore : Il est certain qu'au regard de la situation financière de notre pays, une réflexion sur ce que va devenir notre modèle social actuel mérite d'être menée. Dans le champ de l'action sociale, je pense en particulier à notre système de protection de l'enfance qui ne cesse de se dégrader, en dépit d'une hausse constante des budgets. Il convient aujourd'hui d'accompagner une jeunesse de plus en plus en difficulté et il faut sans doute mener une réflexion structurelle et globale en ce qui concerne la socialisation de ces jeunes. À l'autre bout de la chaîne, la nécessité de mettre en place des politiques face au vieillissement de la population est

absolument incontournable, en raison du fait que de nombreux citoyens n'ont pas les moyens de financer la prise en charge de leur perte d'autonomie. Il convient là aussi de se situer dans une perspective de prévention, en investissant maintenant pour éviter des dépenses plus importantes à l'avenir, même si tout cela apparaît comme une fatalité bien difficile à contenir. Il est aussi nécessaire de déterminer des priorités, car pour l'heure, nous sommes submergés par des demandes ou des besoins qui apparaissent en cascade, rendant d'ailleurs la situation encore plus critique. Hors action sociale, il y a l'épineuse question des retraites qui devra également être rediscutée en partant du principe que les Français vont vivre de plus en plus vieux et que les actifs qui sont censés la financer seront de moins en moins nombreux. Dans le champ de la « maladie », on assiste à une croissance continue des coûts que rien ne semble pouvoir contenir. Bref, les institutions médiatrices du social confrontées à une société d'individus sont de plus en plus sollicitées, alors que les formes de mise en solidarité se grippent.

Union Sociale : Comment voyez-vous l'avenir de l'action sociale en France, compte tenu de tous ces défis sectoriels ?

Robert Lafore : Même si nous sommes encore loin d'être sortis du modèle réparateur basé sur les établissements et les services, la société inclusive est désormais l'objectif. Si celui-ci est louable en théorie, il n'est pas sans poser de lourdes questions. En effet, les aspirations individuelles des personnes accompagnées à vivre dans le droit commun, comme n'importe quelle autre personne, supposent une adaptation permanente que les institutions de droit commun ne peuvent pas facilement assumer. Par ailleurs, l'individualisation souhaitée implique un renforcement du collectif pour en fournir les moyens. Les droits des uns sont les obligations des autres. Nous sommes donc engagés dans un vaste chantier de réarticulation de l'individu et de la collectivité, à tous niveaux et pas seulement dans l'action sociale. C'est à cela que servent les institutions. La construction par chacun de son individualité requiert encore plus de collectifs dynamiques et solides reposant sur des conceptions réalistes assumées par tous, y compris ceux qui en bénéficient. Dans le champ qui est le leur, c'est ce qui est demandé aux acteurs et aux organisations de l'action sociale. ●

Propos recueillis
par Antoine Janbon

L'action sociale à portée de mains

L'action sociale en France de Robert Lafore, explore l'évolution des politiques sociales françaises, de l'assistance publique sous la III^e République jusqu'aux pratiques d'inclusion actuelles. L'auteur s'intéresse aux ruptures et aux continuités des constructions juridico-institutionnelles dans ce secteur, soulignant les transformations qui ont conduit l'action sociale à passer d'une logique d'assistance à une approche d'inclusion des populations marginalisées. En s'appuyant sur une perspective historique et juridique, le président

du Conseil de Recherche et de Prospective de l'Uniopss examine comment ces politiques s'efforcent de répondre aux défis contemporains, notamment ceux liés aux inégalités sociales et à la gestion des risques de marginalisation. Un ouvrage dont les concepts ont été largement vulgarisés par son auteur et dont les futurs professionnels de l'action sociale pourraient se nourrir.

Pour plus d'informations : *L'action sociale en France*, Robert Lafore, éditions SciencesPo Les presses, juin 2024.