



PIERRE LAROQUE ET LE SERVICE SOCIAL

Introduction de Jacques Bergeret 27/06/25 : l'article de Pierre Merle de ± 1995, jamais publié jusque-là, constitue une ressource de réflexion dans le cadre du 80^{ème} anniversaire de la Sécurité Sociale à laquelle le CNAHES s'associe, particulièrement dans le cadre des actions du « Projet Grand Est : la Sécurité Sociale a 80 ans en 2025. C'est que les rapports entre Sécurité Sociale, Travail Social et Action Sociale doivent être davantage visibilisés et expliqués.

« On peut concevoir à la rigueur des travailleurs sociaux sans législation sociale mais il n'y a plus de place aujourd'hui pour des législations sociales sans travailleurs sociaux »
1956.¹

On est tout naturellement conduit à rechercher quel fut le point de vue de Pierre Laroque sur les services sociaux.

Celui qui fut un des maîtres d'œuvre majeur des politiques françaises depuis La Résistance, le Gouvernement provisoire, La Libération, jusqu'à nos jours et ce dans tous les champs des politiques sociales (relations de travail, protection et sécurité sociale, besoins collectifs divers, etc..) ; ne peut avoir éludé cet aspect-là de "l'effort social français". Et quiconque, pour l'avoir approché ou simplement écouté, a pu apprécier la justesse et la force de sa pensée ne peut qu'être curieux de ce point particulier.

Je laisse aux historiographes ou à ses proches, collaborateurs comme familiers, le soin de reconstituer les circonstances et la part qu'il prit dans la création de tels services (ne serait-ce que par la création des services sociaux des caisses de sécurité sociale) ou dans la conception juridique de l'exercice professionnel de service social tant au plan des textes réglementaires (ceux des années 1946, 1950...) qu'au plan de la jurisprudence (telle ou telle conclusion Laroque à la section sociale du Contentieux du Conseil d'État), sa participation à la formation², etc. Plus généralement : ce que fut son apport à une politique du service social (sa participation au Conseil Supérieur du Service Social doit être citée ici).

Ayant trouvé depuis déjà de nombreuses années un intérêt accru aux éclairages doctrinaux de Laroque sur les politiques sociales à la française (dette intellectuelle qui n'empêche toutefois pas la vigilance critique), je m'appuierai ici sur quelques matériaux glanés dans ses nombreux écrits pour mettre à jour, non son action, mais quelques aspects de sa conception du service social.

¹ Extrait d'un "rapport Laroque" moins connu : « Les travailleurs sociaux en France et en Angleterre », Sir Allen Daley et Pierre Laroque, 1956 (enquête réalisée sous les auspices de la Fondation Rockefeller et l'OMS (bureau Europe).

² Ainsi, en 1941 à Lyon où il se réfugia, frappé par le décret interdisant les juifs dans les administrations, Laroque eut il l'occasion d'enseigner la législation du travail à L'École de service social du Sud Est.

"LE" SERVICE SOCIAL ?

L'expression "service social" est riche de significations historiquement déposées non sans lien entre elles, certes, mais différenciables par les problématiques et enjeux qu'elles sous-tendent.

Il y a d'abord le service social comme forme d'intervention spécifique assortie d'une doctrine pratique faite d'énoncés sur son objet, ses finalités, ses méthodes et ses valeurs. Cette dimension idéologique-normative sert notamment à inclure ou exclure des pratiques ("c'est" ou "ce n'est pas" du service social).

Il y a ensuite l'identification du service social à un groupe social : dans cette acceptation, le service social c'est les assistantes sociales. Bien sûr l'affirmation a un caractère historique plus que juridique. Car, même si le Ministère Santé Publique Population eut lui-même recours à cette assimilation lorsqu'il s'agit en 1950 de limiter la portée de l'obligation de coordination des services sociaux contenue dans la loi du 4 août³, la marque "service social" n'est pas "protégée" comme l'est le titre d'assistant de service social (réservé aux seuls titulaires du DEAS⁴ de par la loi d'avril 1946) : de fait, les services intègrent d'autres métiers (notamment les actuelles CESF⁵) et des organismes non professionnalisés se désignent parfois comme tels.

Enfin, le service social dans sa dimension organique. Ici, "le" service social c'est le champ d'un ensemble de "services sociaux" organisés historiquement repérables : suivant qu'ils sont l'activité principale et unique de l'institution-support ou qu'ils n'en sont qu'une fonction secondaire (dans le pire des cas : cantonnée dans un coin !), leur intégration dans des niveaux d'organisation plus vaste se fait de manière variable : mais elle se pose toujours.

Au-delà de ses relations fonctionnelles, voire hiérarchiques avec des services sociaux⁶ (1), Laroque nous apparaît reconnaître une spécificité du service social, une autonomie relative pourrait-on dire : ancrées certes au sein des institutions sociales et perméables aux commandes et finalités des politiques sociales mais non comme simple moyen, instrument, ni comme hasard technique.

On note ainsi que dans les diverses éditions, à compter de 1955, de *Les Institutions Sociales de la France* où il coordonne les apports des conseillers d'État et hauts-fonctionnaires des administrations sociales, le service social fait l'objet d'un chapitre en-soi⁷.

Services et agents professionnels ont une place dans l'organisation des politiques sociales. Celui qui s'est consacré (au point d'en être connu comme le "père") à la mise sur pied des mécanismes institutionnels, juridiques, financiers des prestations monétaires contre l'incertitude de l'existence et l'insécurité du lendemain, celui-là même appelle ensuite prendre conscience de l'utilité des travailleurs sociaux.

Il préface ainsi le N° 10/1964 de la revue de l'UNCAF (ex-CNAF), *Informations Sociales*, dont le thème est "Adaptation et Inadaptations sociales" :

³ La loi du 4 août 1950 stipule que : « Sont considérés comme services sociaux tous les services relevant d'organismes publics ou privés qui exercent une action sociale auprès des individus, des familles ou des collectivités par l'intermédiaire de travailleurs sociaux diplômés d'État ou bénéficiaires d'une autorisation légale d'exercer ».

⁴ Diplôme d'État d'Assistant de Service Social.

⁵ Diplôme d'État de Conseiller en Économie Sociale Familiale.

⁶ Rappelons : la caisse nationale de sécurité sociale mais aussi des services comme la Croix Rouge qu'il présida un temps, sans oublier bien sûr la présidence d'une section du Conseil Supérieur du service Social.

⁷ Cette particularité disparaît toutefois de l'édition de 1980 : signe des temps ?

« L'évolution féconde qui a conduit de l'assistance à la sécurité sociale, à la mise en place de vastes mécanismes administratifs et financiers réalisant une solidarité nationale (...) doit s'infléchir aujourd'hui (...). Le mot d'ordre de toute politique sociale est et sera nécessité de plus en plus : adaptation (...). De là, un nombre croissant de ces travailleurs sociaux dont nous manquons tragiquement aujourd'hui et auxquels on ne reconnaît pas encore la place qui devrait être la leur ».

Le développement des travailleurs sociaux est à l'ordre du jour⁸.

Comme ceux d'autres grands serviteurs de l'État, les propos de Laroque préfigurent les travaux à venir (l'action sociale dans le VI^e Plan de la nation, par ex.). Ils témoignent aussi d'une stratégie de l'administration d'État, libérée des "faiblesses" et paralysies de l'avant-gaullisme, en vue de peser sur la transformation sociale. C'est en s'appuyant sur d'autres acteurs périphériques que l'État redéfinit un certain nombre de problèmes sociaux en termes de modes de vie des populations ou d'adaptation. Antérieurement, le conflit de classe (et ses acteurs propres : syndicats, partis...) avait focalisé sur les droits économiques et sociaux. Le travail et l'impact de la "Commission Laroque" sur les problèmes de la vieillesse (1962) en témoigne⁹.

UNE FONCTION D'INDIVIDUALISATION, UN ROLE D'INTERMÉDIAIRE.

Attardons-nous sur l'un des thèmes les plus fréquents dans les textes où Laroque traite des travailleurs sociaux : le thème de l'individualisation.

Dans son cours à l'IEP de Paris, en 1959¹⁰, cette notion apparaît au sein d'une explication méthodologique sur l'abord des problèmes sociaux : dès lors que l'insuffisance de l'individu ou de la famille à satisfaire les besoins ou résoudre les problèmes appelle une aide extérieure, "on" peut, dit Laroque, "procéder en quelque sorte d'en haut ou d'en bas". Qu'est-ce à dire ?

Le procédé par "en haut" désigne les mécanismes aboutissant à des mesures d'ensemble élaborées sur la base d'une évaluation des traits généraux contenus dans des phénomènes particuliers. Celui "d'en bas" désigne l'analyse et la recherche de solutions adéquates à une situation individuelle. Bien sûr, Laroque précise d'emblée les limites de l'une et l'autre des démarches ou, plutôt, la nécessité de combiner les deux. C'est là qu'apparaissent les travailleurs sociaux :

« Les travailleurs sociaux sont, dans l'ensemble de ces mécanismes à fins sociales, les éléments qui ont pour rôle d'établir le contact entre les deux aspects des problèmes ainsi posés. Opérant un diagnostic, ils s'efforcent en présence de cas particuliers de déceler le problème à résoudre et ensuite de rechercher à travers les mécanismes collectifs ceux qui peuvent contribuer à la solution des problèmes ainsi posés »

Nécessaire individualisation de l'aide apportée par les mécanismes collectifs, notamment législatifs : il s'agit là de l'idée force de Laroque sur les services sociaux dans cette période.

⁸ Dans ces mêmes années de renforcement des services extérieurs de l'État (DDASS : 1964), ce souci du recrutement des Assistants de Service Social apparaît aussi dans la circulaire ministérielle SP du 26/01/1962.

⁹ On rejoint ici les analyses d'AM Guillemard, notamment in *Sociologie du travail* n°2-1986.

¹⁰ "Les grands problèmes sociaux contemporains" IEP, Les cours de droit Paris V°, 2 fascicules 380p. 1959/60.

On peut supposer qu'il avait notamment à l'esprit les dispositions prises dès le départ en matière de "prestations supplémentaires et secours" (parfois appelées avec ambiguïté "prestations extra-légales") au cœur même des procédures de sécurité sociale : leur fonction d'individualisation y est conjuguée avec une fonction d'observatoire des nouveaux besoins non encore reconnus légalement et les travailleurs sociaux invitent les assurés sociaux et allocataires à y recourir tout en éclairant, par leurs rapports d'enquêtes sociales, la décision des administrateurs des fonds d'action sociale.

Suggérons au passage, sans en apporter ici les éléments de démonstration, une différence essentielle avec la théorie du "Service social des cas individuels" telle qu'elle prévaut au début du siècle et encore dans les années 30¹¹. La composante individualiste-empirique inspirée du case-work imprégnait ce schéma de pensée propre aux œuvres, fondations, offices privés d'hygiène, etc. qui se méfiaient du traitement "de masse" des problèmes sociaux par la redistribution telle que prétendaient l'opérer les systèmes d'assistance publique et les systèmes d'assurance sociale (certains esprits radicaux redoutant particulièrement la "socialisation" ou la collectivisation rampante que ces formes véhiculaient).

Au contraire, le point de vue de Laroque s'inscrit dans un paradigme où l'émergence des droits sociaux a changé fondamentalement la structure de l'aide.

Les mouvements professionnels de service social s'y sont d'ailleurs adaptés : l'approfondissement des théories du *case work* après guerre ne fût-il pas plus "neutre" à cet égard ? Si le principe d'individualisation y figure toujours, c'est dans une acceptation plus personnaliste, comme l'une des postures du *face à face*, refus philosophique et pratique de "réifier" la personne.

La préoccupation de l'individu-personne chez Laroque est notoire : ce juriste n'a-t-il pas lui-même récemment rendu compte de sa vie professionnelle sous le titre "Au service de l'homme et du droit" ¹² ?

"DROITS DE L'HOMME, TRAVAIL SOCIAL ET POLITIQUE SOCIALE"

C'est sous ce titre que la revue Française des Affaires Sociales restitue l'allocution prononcée à Helsinki le 22/08/1968 par Laroque.

Le cadre est celui d'une Conférence Internationale d'Action Sociale. Laroque - qui au sein du Conseil Supérieur du service Social institué en 1950 présida la section relative aux questions Internationales - participa à plusieurs reprises, soit aux assemblées mondiales soit aux assemblées de la section européenne de cette instance jusque-là dénommée (de 1928 à 1964) *Conférence Internationale de Service Social*.

Mais la circonstance est particulière : Laroque se voit en effet remettre le prix René Sand (institué après le décès de ce fondateur, ex-délégué de la Croix-Rouge internationale, professeur de médecine sociale en Belgique 1877-1953). Cette distinction caractérise-t-elle au mieux l'action de Laroque ? Lui-même, dans les remerciements, s'étonne de cet honneur "n'étant médecin ni travailleur social" et y associe une autre personnalité française de l'action médico-sociale alors disparue¹³ (2). Mais quelle que soit l'intention des organisateurs sur ce point, celui qu'ils ont invité à discourir se sent particulièrement concerné, "comme juriste de formation et de profession", à traiter des droits de l'homme et de politique sociale.

¹¹ Voir par ex. la Conférence de Service Social, Paris 1928.

¹² « Au service de l'homme et du droit », Réflexions et souvenirs, Association pour l'Étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale 1993.

¹³ Il s'agit de Jacques Parisot.

Le discours est à la fois de portée didactique et expression de convictions personnelles.

Après avoir réévoqué la genèse des droits sociaux au XIX^e siècle par le divorce entre les droits révolutionnaires et les faits, l'affaiblissement de l'idéologie libérale stricte, la montée des idées socialistes et socialisantes, il s'attache à les énumérer puis à les caractériser : quoique non contradictoires avec les droits civils et politiques, pensés comme individuels voire contre l'État, ils sont plus "concrets", ajustés dans l'espace et le temps et dépendant de la réalisation collective :

« Il ne suffit pas pour réaliser les droits sociaux de les proclamer, de les inscrire dans la loi, il faut un effort positif de création continue, il faut une politique sociale ».

Si l'effort en incombe à l'État d'abord mais à bien d'autres collectivités publiques et privées aussi, si la démocratie, par ses mécanismes, permet en général l'expression des besoins, l'appréciation de ceux-ci gagne toujours :

« à être éclairée par des spécialistes ayant connaissance précise des problèmes, l'habitude des relations avec les bénéficiaires de l'action sociale »

car les problèmes sont changeants.

Dans ce sens les travailleurs sociaux doivent être associés

« à la définition même du contenu de ces droits à un moment donné, dans un milieu donné ».

Laroque y insiste.

Non pas des porte-parole ou représentants : il l'a montré à propos de la sécurité sociale, Laroque ne saurait confondre démocratie sociale et technocratie.

Mais des travailleurs sociaux réellement associés à la conception. Voyons dans cette position plus qu'une concession de circonstance aux revendications professionnelles du tout récent *Mai 68*.

Ici aussi, sous le thème de l'individualisation de l'action sociale, est réaffirmé le rôle "d'intermédiaire" du travailleur social entre la règle générale, institution collective, et l'individu ou la famille.

C'est enfin au "droit à la dignité", point de convergence selon lui des droits civils et politiques et des droits sociaux, que Laroque consacre son propos. Les thèmes de la participation sociale, de la nécessaire "éducation à la solidarité" (leitmotiv des déclarations de Laroque tout au long de sa carrière) y sont développés.

C'est ce qui donne son sens premier à la politique sociale : non pas uniquement, ni peut être principalement, donner des moyens de subsistance par des mesures économiques mais de conserver aux personnes (Laroque évoque ici les personnes âgées) une place dans la société, cet objectif de "dignité par la solidarité" devant d'ailleurs rendre suspect les retours, dans certains pays développés, à une "politique sociale sélective".

RIGIDITÉ ET SOUPLESSE.

Certes, la pensée de Pierre Laroque telle que nous venons de la rappeler sur les questions de service social et de travail social donne des orientations d'un niveau trop général pour en tirer des éclairages décisifs sur nombre de problèmes concrets ou de conflits qui ne manquèrent pas de surgir tout au long de ces décennies. Les controverses sur le type de services sociaux à développer (polyvalence ou spécialisés ?) ne sont pas abordées dans ces textes.

Peu d'éclaircissements également sur la perception qu'a Laroque de la réalité du groupe des "travailleurs sociaux". L'appellation reste unifiante dans ses propos tout au long de ces décennies et permet d'absorber les changements internes au champ professionnel (du service social au travail social). Répétons-le : il conviendra en complément de cette étude de mettre à jour l'action pratique de Pierre Laroque.

Mais il a trop souvent profité des occasions qui lui étaient faites pour rappeler ces quelques idées forces concernant les fondements et l'architecture générale de la politique sociale, les rôles de l'action sociale et du travail social tant dans l'individualisation de la solidarité que le maintien des personnes au cœur des rapports sociaux (préoccupation toujours au centre de notre actualité... sous d'autres mots) pour que nous n'y voyions que des discours de circonstance.

A nouveau, en 1990, alors que la décentralisation de l'action sociale est survenue, le RMI installé¹⁴, il insiste sur les priorités d'une protection sociale pour demain : la prévention et l'individualisation de l'action sociale¹⁵.

Conscient de la difficulté de mise en œuvre d'une politique sociale conciliant la rigidité de règles générales avec la souplesse que suppose une application adaptée aux situations individuelles, conciliant solidarité large et efficacité, il reformule l'implication double de cette orientation : une action sociale décentralisée (proximité) et

« l'existence de nombreux travailleurs sociaux formés cette tâche, en mesure techniquement, psychologiquement, humainement d'assumer cette difficile responsabilité avec le souci de respecter la personnalité et l'intimité de chacun ».

Or ce dernier texte n'est pas adressé à des travailleurs sociaux mais à des lecteurs intéressés aux questions de protection sociale.

A partir de cette dernière remarque, soulignons donc ce point qui nous paraît important : l'autorité d'un Pierre Laroque¹⁶ contribua à la reconnaissance du service social (service aux personnes par des personnes), sa légitimité en fait et en droit, non seulement en faisant le pont entre les échelons de l'État et la société civile (d'autres hauts fonctionnaires surent le faire sur ce thème de l'action sociale) mais également à jeter une passerelle entre le "monde" institutionnel de la protection sociale et celui des intervenants d'action sociale.

* * *

¹⁴ Il aurait préféré une méthode moins centralisatrice de développement des revenus minimum et l'a fait savoir dans Libération 04/01/1988.

¹⁵ In : *Bulletin d'Histoire de la Sécurité Sociale*, juillet 1990.

¹⁶ Pierre Laroque (1907-1997)