
H-France Review Vol. 13 (April 2013), No. 44

Eric Jabbari, *Pierre Laroque and the Welfare State in Postwar France*. Oxford University Press, 2012. vi + 188 pp. Notes, bibliography, and index. £57.00. (hb). ISBN 0199289638.

Compte-rendu par Bruno Valat, Centre Universitaire J.-F. Champollion, Université de Toulouse.

L'ouvrage d'Eric Jabbari sur Pierre Laroque est issu d'une thèse de doctorat préparée à l'université d'Oxford sous la direction du professeur Jose Harris, bien connue pour ses travaux sur le *Welfare State* et William Beveridge en particulier. Il est heureux que le titre aujourd'hui publié dans la collection des *Oxford Historical Monographs* mette à la disposition du public le fruit d'une recherche terminée depuis une dizaine d'années et restée inédite jusque là. Certes, plusieurs ouvrages récents ont pu en rendre compte.^[1] Cependant, cette édition permettra de combler un vide pour les lecteurs anglo-américains comme français qui ne disposaient pas de synthèse sur ce personnage considéré comme le père de la « Sécurité sociale à la française ».

L'ouvrage se présente pour l'essentiel comme une biographie intellectuelle de Pierre Laroque. Les trois premiers chapitres analysent la formation de sa pensée et les influences diverses qui l'ont façonnée avant la Seconde Guerre mondiale. Le quatrième est consacré à l'action de Laroque pendant la guerre. Les deux derniers sont centrés sur le « Plan Laroque » et ses péripéties, entre 1944 et 1948 : il s'agit, on l'aura compris, d'éclairer la genèse et les caractéristiques de ce plan à la lumière du parcours antérieur de son créateur. Avant d'examiner les thèses de l'auteur, il n'est sans doute pas inutile de rappeler les grands traits de la biographie de Pierre Laroque jusqu'à cette date.

Pierre Laroque est né 2 novembre 1907 à Paris dans une famille cosmopolite de la bonne bourgeoisie. Son père était magistrat. Après des études de droit, il entre au Conseil d'Etat, plus haute juridiction administrative française, avant de faire un passage au cabinet du ministre du Travail, Adolphe Landry, au début des années trente. Dans les années qui suivent, il collabore aux travaux du Conseil National Economique, institution bien connue grâce à Alain Chatriot,^[2] ainsi qu'à divers autres organismes (BIT), tout en inaugurant des collaborations d'ordre privé à des publications et groupes réformistes comme le « plan du 9 juillet » ou *X-Crise*. Il y acquiert la réputation d'un expert des questions sociales, favorable à des réformes profondes et notamment à l'association du travail et du capital dans un contexte de crise économique, politique et sociale grandissante.

Ceci explique sans doute pourquoi, au lendemain de la défaite de 1940, le ministre du Travail du maréchal Pétain, René Belin, venu de la CGT, l'appelle à ses côtés. Laroque collabore alors à la création des comités d'organisation, à un projet de réorganisation des relations de travail, ainsi qu'à une tentative avortée de réforme des Assurances sociales, instaurées en 1930, qui préfigure les réformes d'après-guerre. Victime du statut des juifs d'octobre 1940, il quitte l'administration pour rejoindre Lyon puis la France Libre à Londres. Là, il se consacre à la préparation du débarquement allié en Normandie tout en suivant, d'assez loin d'après ses propres déclarations, les réflexions sur l'après-guerre qui avaient cours dans la capitale britannique.^[3] Rentré à Paris au mois d'août 1944, il est nommé Directeur général des Assurances sociales par son ami Alexandre Parodi, devenu ministre du Travail du général de Gaulle, chef du Gouvernement provisoire de la République française. Sa principale tâche est de rationaliser et d'étendre le système français de protection sociale hérité de cinquante années de sédimentation depuis la

fin du XIXe siècle. Ce sera le plan Laroque d'octobre 1945, créant un vaste régime de Sécurité sociale pour l'ensemble des salariés du secteur privé (avec quelques aménagements) et ayant vocation à s'étendre progressivement à l'ensemble de la population française.

Organisé suivant le principe de caisses autonomes gérées par les représentants conjoints du patronat et des syndicats ouvriers (à l'origine, la seule CGT réunifiée), ces derniers étant majoritaires, le « régime général » comme on devait l'appeler communément par la suite, avait l'ambition de généraliser une protection multiforme dans un grand système unifié de Sécurité sociale, obligatoire mais distinct de l'Etat.[4] Cependant, malgré les premiers succès, un vent d'opposition venu des professions indépendantes (artisans, commerçants, professions libérales...) devait contraindre à renoncer aux ambitions initiales de « solidarité nationale », ouvrant la voie à la multiplication des régimes distincts à partir de 1948, en contradiction avec les objectifs de Laroque et des promoteurs du plan de 1945. L'ouvrage d'Eric Jabbari se clôt sur cet épisode, auquel est consacré le chapitre six « *The Failure of Universalism (1946-1948)* ». Ayant réalisé ce qui pouvait l'être et peut-être déçu du résultat, Pierre Laroque quitte la Direction générale de la Sécurité sociale pour réintégrer le Conseil d'Etat en 1951.

Faute d'études approfondies sur le sujet, les origines intellectuelles et politiques du plan français de Sécurité sociale sont restées passablement obscures : comme le rappelle Eric Jabbari dans son introduction, la littérature a longtemps insisté sur l'influence supposée du rapport Beveridge, ou encore sur les idées de la Résistance française, matérialisées par le programme du CNR de mars 1944. Certes, l'auteur force un peu le trait. Plusieurs études ont en effet montré que ces rapprochements étaient excessifs, voire erronés, et ces conceptions n'ont plus guère cours dans la littérature savante, du moins en France.[5] Il n'en est pas moins vrai qu'elles restent ancrées dans l'opinion, comme en témoignent les manuels scolaires récents.[6] Le projet d'Eric Jabbari, pour sa part, est de montrer que le plan français de Sécurité sociale de 1945 porte plutôt la marque, dans sa dimension institutionnelle et politique, des idées « néo-corporatistes », vigoureuses en France dans l'entre-deux-guerres, dont Laroque fut un fervent promoteur avant 1945.[7] Cette thèse, qui structure le livre, n'est pas neuve : comme le reconnaît l'auteur, elle a été développée voilà plus de vingt ans par F.-X. Merrien dans son étude comparée de l'édification de l'Etat social en France et en Grande-Bretagne[8] et on la trouve brièvement exposée dans l'ouvrage de référence de Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale*, largement diffusé auprès du public académique.[9] Il n'en reste pas moins que l'ouvrage constitue une mise au point très salutaire.

Le principal intérêt de l'étude repose sur l'exploitation de sources en partie inédites, parmi lesquelles les papiers personnels de Pierre Laroque tiennent une place centrale. Confiés aux Archives nationales peu après la disparition de ce dernier en 1997 et conservés depuis au Ministère des Affaires sociales à Paris, on y trouve des documents variés : pièces administratives, correspondance, littérature politique et sociale, textes et brouillons de conférences, portant sur la période décisive de 1930-1948. Eric Jabbari est, à notre connaissance, le premier à en faire une utilisation systématique. Cela autorise une étude fine, attentive à la chronologie et au plus près des textes, de la pensée de Laroque, qui permet de mieux préciser son cheminement intellectuel et sa place dans la « galaxie » des modernisateurs des années trente, tout en éclairant son œuvre ultérieure de la Libération.[10]

Le chapitre premier rappelle l'héritage du solidarisme, ce mouvement intellectuel et politique diffus, héritier de la pensée de Durkheim, dont le principal représentant fut Léon Bourgeois (1851-1925) et à qui l'on doit notamment les lois d'assistance républicaine du tournant du siècle (1893-1913).[11] L'influence de ce courant de pensée sur Laroque se fit sentir, selon E. Jabbari, *via* l'école juridique dite du « service public », développée par Léon Duguit (1859-1928), un contemporain de Bourgeois, dont la thèse de doctorat soutenue par Laroque en 1933 sur *Les usagers des services publics industriels* porte clairement la marque, d'après l'auteur (p.18).[12] Duguit, comme Durkheim avant lui du reste, se montrait déjà favorable à la promotion des corps intermédiaires, permettant d'associer les bénéficiaires des lois sociales ou des services publics à l'exécution de ces derniers, afin d'éviter le double écueil de

l'Etatisme et de l'individualisme. Il s'agissait alors de définir une troisième voie pour la France, entre le libéralisme traditionnel et le socialisme collectiviste, tous deux rejetés.

Les chapitre deux et trois constituent le cœur de l'ouvrage : en 1934, Laroque est introduit au Conseil National économique, créé en 1925. Cette institution constitue alors un foyer particulièrement important des idées néo-corporatistes et Laroque semble avoir embrassé ces vues : en juin de la même année, il présente un rapport sur les conventions collectives du travail dans lequel il se fait le défenseur de solutions nettement corporatistes (Jabbari, p. 41) : pour renforcer les procédures en vigueur depuis la loi de 1919 mais restées peu appliquées, Laroque propose en effet que le règlement des conflits et des conditions de travail dans chaque branche industrielle soit placé sous l'autorité de commissions obligatoires unissant représentants du patronat et des ouvriers, proposition préfigurant la loi du 4 mars 1938 sur l'arbitrage obligatoire. A partir de cette date et jusqu'à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, il reprendra et précisera ses idées en la matière sans jamais y renoncer, publiant plusieurs études en ce sens dans des revues réformatrices comme *L'Homme Nouveau*, d'inspiration néo-socialiste et planiste ou *Les Nouveaux Cahiers* d'Auguste Detoef.

Sans aller jusqu'à lui attribuer des sympathies pro-fascistes, comme le prétend Jabbari, F.-X. Merrien avait attiré l'attention dès 1990 sur les virtualités autoritaires du corporatisme du jeune Laroque, influencé peut-être en cela par les réalisations italiennes, alors à la mode : Laroque s'était en effet prononcé en 1934 pour des syndicats étroitement contrôlés par l'Etat. A son tour, Jabbari relève que dans son rapport au CNE, il qualifiait de « remarquable » l'œuvre accomplie en la matière de l'autre côté des Alpes (p. 43). Cependant, l'adhésion de Laroque à la culture républicaine, *via* le solidarisme, aurait contribué à l'immuniser, selon l'auteur, contre la séduction fasciste et il ne devait jamais se départir, selon lui, du respect d'un cadre démocratique et républicain, jugé fondamental à ses yeux. Les années ultérieures l'amènent d'ailleurs à prendre ses distances de manière croissante vis-à-vis d'une conception autoritaire du corporatisme, évolution manifeste selon Jabbari, dans son ouvrage de 1938 sur *Les rapports entre patrons et ouvriers*.

La présence de Laroque au cabinet de René Belin en 1940, étudiée au chapitre quatre, ne manque pas, toutefois, de poser à nouveau la question de ses rapports avec une conception plus autoritaire : le projet de réorganisation des relations sociales préparé alors dans l'entourage du ministre, auquel Laroque semble avoir apporté un concours actif, prévoyait en effet l'enrôlement obligatoire des syndicats dans des structures étroitement contrôlées par l'Etat. Faute de connaître la part prise effectivement par Laroque, il n'est pas possible d'évaluer sa responsabilité dans le texte. Les luttes d'influence au sein du gouvernement de Vichy entre anciens syndicalistes comme Belin, soucieux de renforcer le pouvoir des organisations professionnelles, et partisans de la Révolution nationale cherchant avant tout à les enrôler sous la bannière d'un Etat tout puissant, compliquent par ailleurs l'écheveau. Les seconds l'emportèrent assez rapidement puisque les confédérations syndicales étaient dissoutes dès le mois de novembre 1940, la Charte du Travail d'octobre 1941 venant couronner une dérive autoritaire et réactionnaire commencée un an et demi plus tôt. Laroque, pour sa part, avait quitté le ministère dès le mois d'octobre 1940.

Si l'analyse du corporatisme de Laroque par Eric Jabbari paraît convaincante, on pourra émettre quelques réserves sur la généalogie proposée par l'auteur. Celui-ci exagère à notre sens à la fois le rôle du solidarisme à gauche et celui du fascisme à droite. Sur le premier point, l'auteur a raison de souligner que Léon Duguit et les juristes de l'école du service public, ainsi que Durkheim avant eux, s'étaient prononcés en faveur de corps intermédiaires forts. Cependant, ce « corporatisme » n'a que peu à voir avec celui en vogue dans les années trente : les lois sociales républicaines du tournant du XIXe siècle, inspirées par les idées solidaristes, s'étaient d'ailleurs soldées par une assistance publique (mise en œuvre par les collectivités locales), sans participation des intéressés (indigents plutôt qu'ouvriers). Sur le second point, Jabbari note certes que le corporatisme transcende les clivages et estime que l'idée d'associer les « forces vives » de la Nation dans des structures communes peut se retrouver aussi bien à

« droite » (La Tour du Pin, De Mun) qu'à « gauche » dès le XIXe siècle (il remonte jusqu'à Saint-Simon et Proudhon).

Cependant, l'auteur insiste sur l'ancrage à droite, selon lui, du corporatisme dans l'entre-deux-guerres, sous l'influence notamment du fascisme. Ne minimise-t-il pas, se faisant, le rôle d'un corporatisme modernisateur de gauche, souvent proche de la CGT, issu de la Première Guerre mondiale ? Celui-ci se distingue nettement de ses variantes de droite, voire d'extrême-droite, par son attachement aux principes démocratiques et sa volonté réformatrice, à la fois sur le plan économique et social.[13] Il s'agit pour ses partisans de dépasser les barrières entre classes, de changer l'état d'esprit du patronat et des syndicats ouvriers en renforçant les prérogatives de ces derniers par une association plus ferme aux décisions économiques, afin de moderniser l'économie française handicapée par des relations sociales archaïques. L'inspiration syndicale est ici manifeste. Les principales figures de ce mouvement, auquel se rattache également René Belin, sont, après la Première Guerre mondiale, Albert Thomas (1878-1932) et Léon Jouhaux (1879-1954), vrais pères du CNE, et s'il rencontre assez naturellement les préoccupations du planisme et du mouvement technocratique, rappelées par Jabbari, il ne se confond pas avec ces derniers, auxquels il est antérieur.[14] Certes, l'auteur évoque le rôle de la CGT dans sa présentation des origines et du rôle du CNE comme dans les débats autour de la revue *Les Cahiers Nouveaux* (p. 50). Cependant, on pourra estimer qu'il n'accorde pas assez d'importance à ce courant de pensée, à la différence de F.-X. Merrien qui insistait sur une influence décisive selon lui. Si la figure de René Belin est bien évoquée, *via* l'épisode de 1940, ni Thomas, ni Jouhaux ne figurent dans l'index de l'ouvrage, ce qui peut paraître surprenant.

Ceci pose la question des origines de la conversion de Laroque. La figure de Georges Cahen-Salvador (1875-1963), évoquée par E. Jabbari à la suite de Merrien, paraît ici tout à fait essentielle : exact contemporain de Thomas et Jouhaux, G. Cahen-Salvador fut, en tant que haut fonctionnaire du ministère du Travail, le maître d'œuvre du projet de loi prévoyant la création d'un système d'assurances sociales en 1921 : or, ce projet était fortement influencé par l'exemple bismarckien, fort éloigné dans son inspiration du modèle républicain du début du siècle. Cahen-Salvador devait ensuite devenir Secrétaire général du Conseil National Economique et c'est lui qui y fit entrer Laroque, en même temps que son propre fils Jean, comme l'a noté F.-X. Merrien. Il semble également l'avoir introduit au BIT, dont le président, jusqu'à sa mort en 1932, n'était autre...qu'Albert Thomas. Les deux familles apparaissent du reste proches : Jean Cahen-Salvador était un ami d'enfance de Laroque et les deux jeunes hommes fréquentèrent les mêmes institutions avant leur entrée conjointe au Conseil d'Etat au début des années trente.[15] G. Cahen-Salvador fut ainsi le mentor du jeune Laroque et apparaît comme un pont possible entre les générations solidaristes du début du siècle et celles, néo-corporatistes, des années trente.[16]

Les deux derniers chapitres, consacrés à la naissance du plan de Sécurité sociale (jusqu'à l'échec du projet de régime unique en 1948) découlent logiquement de ce qui précède. S'appuyant sur les chapitres deux et trois, Eric Jabbari voit dans la volonté de Laroque d'instaurer--*via* le régime général--une véritable « démocratie sociale », la résurgence des rêves néo-corporatistes des années trente dans un nouveau contexte débarrassé de toute virtualité autoritaire. Le choix d'une gestion paritaire pour les caisses de Sécurité sociale proviendrait ainsi moins de la force du mouvement syndical à la Libération que d'une fidélité de Laroque à ses idéaux d'avant-guerre. A l'appui de cette conclusion, on notera la faible place tenue par la Sécurité sociale dans les négociations entre partis de gauche, SFIO et PC, comme de la CGT réunifiée, sur les réformes à entreprendre après guerre.[17]

La fin du livre constitue un récit somme toute classique des obstacles rencontrés dans la création du régime général. Certes, l'utilisation d'archives en partie inédites permet de préciser certains points, comme la stratégie de la SFIO ou du Parti Communiste. Cependant, elles n'apportent guère d'éléments nouveaux à un tableau d'ensemble bien connu.[18] On pourra regretter que l'auteur n'ait pas utilisé davantage les outils de la sociologie politique pour étudier l'opposition de groupes socio-professionnels indépendants à l'inclusion dans un grand régime unique. Les institutions jouent ici sans nul doute un

rôle non négligeable : l'opposition à l'intégration est d'abord celle d'organisations (CGPME, Confédération des cadres...) (re)-constituées en 1945 et qui cherchent par tous les moyens à asseoir leur légitimité auprès de leurs mandants, comme des pouvoirs publics. S'opposer est pour elles un moyen d'exister, dans un contexte qui n'est plus, en 1947, celui de la Libération. Mais il s'agit là d'une autre histoire.

Pierre Laroque and the Welfare State in Postwar France permet de mieux relier la création de la Sécurité sociale aux autres grandes réformes de la Libération, qu'il s'agisse des nationalisations ou des comités d'entreprise (février 1945), en montrant la proximité d'inspiration qui les sous-tend, par delà leurs différences. Il offre une nouvelle illustration de la part de continuité unissant les années trente et l'immédiat après-guerre en matière politique, économique et sociale.[19] La Sécurité sociale y apparaît comme le fruit de cet élan « modernisateur », resté longtemps minoritaire dans la société française : un élan qui trouve ses origines dans les années qui précèdent la Première Guerre mondiale, qui se poursuit pendant l'entre-deux-guerres avec la galaxie réformatrice et survit aux années troubles de l'Occupation pour finalement triompher après 1945, avec des personnages aussi divers que Jean Monnet, François Bloch-Lainé ou...Pierre Laroque. L'ouvrage d'Eric Jabbari vient à point nommer le rappeler.

NOTES

[1] Philip Nord, *France's New Deal, From the Thirties to the Postwar Era* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2010).

[2] Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique (1924-1940)* (Paris : La Découverte, 2002).

[3] Pierre Laroque, *Au service de l'homme et du droit ; souvenirs et réflexions* (Paris : Comité d'Histoire de la Sécurité sociale, 1993).

[4] Henri C. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale française (1945-1952)* (Paris : Comité d'histoire de la Sécurité sociale, rééd. 2004 [1^{ère} édition, 1955]).

[5] Nicole Kerschen, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de Sécurité sociale de 1945 », dans Bruno Palier, ed., *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe* (Paris : MIRE, s.d [1990s]), Bernard Gibaud, *De la mutualité à la Sécurité sociale ; conflits et convergences* (Paris : Les éd. ouvrières, 1986), Bruno Valat, « Résistance et Sécurité sociale 1941-1944 », *Revue Historique* 592(1994): 315-347.

[6] La plupart d'entre eux continuent aujourd'hui d'évoquer le programme du CNR comme source principale d'inspiration des réformes de 1945.

[7] « Néo-corporatisme » plutôt que « corporatisme », pour le distinguer des idées d'inspiration catholique et réactionnaire développées par La Tour du Pin et Albert de Mun au XIX^e siècle, et qui inspirèrent le jeune Charles Maurras.

[8] François-Xavier Merrien, *Etude comparative de l'édification et de l'évolution de l'Etat protecteur en France et en Grande-Bretagne* (Paris : MIRE, 1990).

[9] Bruno Palier, *Gouverner la Sécurité sociale ; les réformes du système français de protection sociale depuis 1945* (Paris : PUF, 2002), p. 73.

[10] Dans une information très sûre, on relève toutefois quelques petites erreurs : le « Jean-Louis Dreyfus » évoqué page 25 est selon toute vraisemblance Jacques Ferdinand-Dreyfus (1884-1943), chef du bureau de l'actuariat puis directeur général des Assurances sociales au ministère du Travail. Quant à Raymond Aron, il n'a jamais été membre de l'Académie française, à la différence de son homonyme, l'essayiste Robert Aron (p. 31). Enfin l'auteur parle de « premier ministre » (p. 51), ce qui n'a pas lieu d'être sous la III^e République où le terme exact est « président du Conseil [des ministres] ».

[11] Jacques Donzelot, *L'invention du social ; essai sur le déclin des passions politiques* (Paris : Fayard, 1984).

[12] E. Jabbari évoque également l'influence de Maurice Hauriou, autre ténor de la science juridique, dont les idées sur le rôle de l'Etat, quoique différentes de celle de Duguit, n'en allaient pas moins dans le sens d'une puissance publique promouvant la cohésion sociale. Laroque publia en 1930 avec Roland Maspétiol une étude sur *La tutelle administrative*, dans laquelle Jabbari (p. 35) décèle l'influence d'Hauriou.

[13] On lui doit notamment la théorie de la « nationalisation industrialisée » associant représentants de l'entreprise, de l'Etat et des usagers, qui devait inspirer pour partie les réformes de 1945. L'ouvrage classique ici est Richard F. Kuisel, *Capitalism and the State in Modern France: Renovation and Economic Management in the Twentieth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

[14] Le plan de la CGT date de 1920 tandis que l'ouvrage souvent cité comme la référence du planisme des années trente, *Le Plan du Travail* d'Henri De Man, date de 1933.

[15] Alexandre Parodi fut également introduit par Cahen au CNE comme secrétaire général adjoint.

[16] Merrien, *Etude comparative de l'édification et de l'évolution de l'Etat protecteur en France et en Grande-Bretagne*, p. 236.

[17] Bruno Valat, *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967) ; l'Etat, l'institution et la Santé* (Paris : Economica, 2001).

[18] Voir Henri C. Galant, *Histoire politique de la Sécurité sociale française*.

[19] Nord, *France's New Deal*.

Bruno Valat
Centre universitaire Champollion, Université de Toulouse
bruno.valat@univ-jfc.fr

Copyright © 2013 by the Society for French Historical Studies, all rights reserved. The Society for French Historical Studies permits the electronic distribution of individual reviews for nonprofit educational purposes, provided that full and accurate credit is given to the author, the date of publication, and the location of the review on the H-France website. The Society for French Historical Studies reserves the right to withdraw the license for edistribution/republication of individual reviews at any time and for any specific case. Neither bulk redistribution/republication in electronic form of more than five percent of the contents of H-France Review nor re-publication of any amount in print form will be permitted without permission. For any other proposed uses, contact the Editor-in-Chief of H-France. The views posted on H-France Review are not necessarily the views of the Society for French Historical Studies.

