

Les contre-réformes de la protection sociale : le droit social, les juristes au pays des merveilles

par *Robert Charvin*, Professeur agrégé des Facultés de Droit,
Doyen honoraire de la Faculté de Droit, des Sciences politiques, économiques
et de Gestion de l'Université de Nice-Sophia Antipolis

PLAN

- I. Une politique financière a-sociale : les contre-réformes de la Sécurité sociale et le démantèlement de la protection sociale
- II. L'accompagnement doctrinal a-politique : la légitimation objective des contre-réformes

La démocratie politique a péniblement été admise, avec plus ou moins de réserves, par ceux qui dominent la société française ; la démocratie sociale ne l'a jamais été.

Les principaux acquis sociaux de la Libération et des débuts de la IV^e République, mis en œuvre dans un contexte politique très particulier, n'ont jamais été que tolérés : il faut se remémorer, par exemple, le procès intenté à la Sécurité sociale dès sa naissance et le refus de certaines catégories sociales, par une authentique réaction de "classe", de s'y affilier.

Dès l'inversion des rapports de force, le législateur a développé, par étapes successives, une politique de limitation des dépenses sociales, soit avec brutalité, à l'occasion d'une crise plus ou moins préfabriquée, soit par des biais procéduraux avec le "charme discret" dont savent faire preuve les castes dirigeantes. C'est que le budget social de la nation a un tel volume qu'il ne peut que préoccuper les représentants des intérêts économiques favorables, non comme ils le prétendent d'un véritable libéralisme, mais d'un interventionnisme public à sens unique, orienté vers l'assistance aux grands opérateurs économiques au détriment des ménages.

Les révolutions conservatrices aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, sous couverture de "modernité" et d'ajustement pragmatique aux nécessités du temps, ont travaillé à une forte réduction des dépenses sociales : la compétition internationale, c'est-à-dire la concurrence jamais libre et toujours faussée, a ses exigences.

En France, les gouvernements successifs de ces dernières années, en dépit de leur obédience politique différente, se sont orientés dans la même direction : le social est analysé essentiellement comme un coût et comme une "charge" de moins en moins supportable pour les entreprises. La protection sociale française, l'une des plus avancées au monde, est donc particulièrement visée.

Toutefois, l'opinion demeure très majoritairement attachée aux différentes prestations sociales, en particulier à l'assurance maladie, tous les sondages en attestent. Il est donc impossible, sauf à susciter des troubles sociaux, de démanteler la protection sociale par des mesures frontales dans le cadre d'un processus court. Le *Rapport sur la France de l'An 2000* (appelé

aussi rapport *Minc*, 1994), commandé par le gouvernement Balladur, fait à ce sujet des recommandations très prudentes : les réformes dans le secteur social doivent être étalées dans le temps et se réaliser par petites étapes ponctuelles.

Le contexte politique favorise cette stratégie suivie par des gouvernements de droite comme de gauche. Le discrédit des partis politiques (dont les effectifs sont restreints au point de ressembler aux comités électoraux qu'ils étaient à l'origine) et dont l'électorat est de plus en plus fluide, le déclin de la morale publique (liée aux "affaires" qui se sont succédées depuis une vingtaine d'années) sont instrumentalisés afin de parvenir à un rejet global du politique. Curieusement, le politique est devenu le vecteur de sa propre dissolution ! Cette entreprise de mise à mort passe par la mise en scène de notions variées comme celle de "gouvernance", de "société civile", etc. ouvrant la voie à un économicisme triomphant.

La tentative est de réduire à néant la *disputatio*, avec le dissensus inévitable en résultant, qui est au cœur de la

démocratie et de substituer au politique une sorte "d'ingénierie", la Cité n'étant plus que l'objet d'une gestion exclusivement technique. Ce qui appartient à "l'économie politique", concept banni, relève désormais de la seule logique du marché et des techniques de gestion de l'entreprise.

Tout est "naturalisé" : l'existant est ce qu'il est parce qu'il ne peut rien y avoir d'autre. Il y a donc obligation de "s'adapter", de "s'ajuster" avec pragmatisme en renonçant à tout esprit de système, source d'un volontarisme à risque totalitaire.

Que la boucle soit ainsi bouclée est parfaitement logique pour les forces politiques qui militent en faveur de l'épanouissement des intérêts qu'elles servent, en particulier les grandes firmes (1).

Mais, il est plus complexe de saisir pourquoi nombre de spécialistes des sciences sociales, tout particulièrement les juristes dans leur majorité et les politistes, se refusent à faire passer l'existant au crible de la critique, comme s'ils avaient la volonté de ne pas dire ce qu'il n'y a pas avantage à dire et même de ne pas savoir ce que l'on ne veut surtout pas savoir (2).

Ces exercices universitaires, relativement traditionnels dans les Facultés de droit et les IEP, ne sont pas sans ressembler à ces statuettes africaines où chaque personnage (en général un singe) s'efforce de faire obstruction à ses sens (la vue, le regard, et l'ouïe) afin de pouvoir plus aisément rester muet pour mieux se protéger.

S'il est relativement facile de se satisfaire d'une méthode descriptiviste (3) dans les disciplines les plus techniques (c'est le cas de diverses matières de droit privé (4) enseignées dans les facultés de droit, dans le cadre du droit communautaire, etc.), il faut par contre un talent particulier pour faire de même dans certaines disciplines, comme le droit social.

Le champ du social est particulièrement révélateur de cette fuite des juristes devant le réel. Dans la préface de la thèse de Diane Roman (5), le professeur Picard note que "*le plus surprenant est que le droit – malgré ses finalités dont on ne sait cependant plus trop s'il prétend encore se les donner vraiment : la justice, la fraternité, la solidarité, ou bien encore l'utilité sociale ou la défense sociale – ne se soit pas collété à cette réalité de la pauvreté en tant*

que telle afin d'en tirer des implications globales. En droit, la pauvreté n'existe pas (...) elle s'y trouve trop décomposée, désarticulée, éclatée (...), occultée, niée – pour pouvoir y trouver sa possible unité foncière et recevoir une réponse publique unitaire et adaptée". Bien que reconnue par de très hautes autorités, "*la fracture sociale*" ne semble pas concerner les juristes : en tout état de cause, la solution ne se trouve pas pour eux dans l'extension des droits sociaux qui "*ne s'apparentent pas à la philosophie des lumières*" (...) et "*qui sentent le cambouis des tracteurs kolkhoziens*", comme a pu le souligner une éminente professeur de droit, ex-rectrice...

En procédant à l'observation des réformes successives bouleversant le droit de la protection sociale (6), on ne peut que constater une régression globale, notamment une diminution des prestations sociales versées aux assurés sociaux.

Or, la lecture des principaux ouvrages exprimant les positions de la doctrine juridique permet de constater qu'il y a osmose entre les politiques et les juristes "les plus représentatifs".

Les "réformes" ne sont pas présentées comme des contre-réformes portant atteintes aux droits sociaux reconnus depuis 1945.

Le discours dominant du politique et du juridique est fondé sur l'illusion entretenue que ces "réformes" émanent du "bon" gouvernement, dans le meilleur des mondes possibles. Aucune stratégie, aucune tactique ne sont à l'œuvre. Aucun intérêt particulier ne tente d'exercer son hégémonie sous l'apparence d'une promotion de l'intérêt général. Aucune disposition juridique adoptée ne résulte de rapports de forces : l'évolution juridique est un long fleuve tranquille animé par une volonté de progrès, de modernisation et d'adaptation, bien qu'il y ait quelques contraintes liées aux "nécessités du temps" à prendre en considération.

Nous sommes bel et bien au "Pays des Merveilles" et le juriste, comme le politicien, s'y comportent comme autant "d'Alice", pures et désincarnées.

Nombre de juristes semblent ne pas avoir lu Spinoza dénonçant ceux qui jettent sur le politique et le droit l'imaginaire de leurs concepts ou de leur idéal, ni avoir saisi l'apport de Montesquieu pour qui la séparation des

(1) Il convient de noter l'osmose de plus en plus étroite existant entre quelques leaders politiques favorables au libéralisme et les milieux d'affaires, qui constituent entre eux des réseaux d'argent, d'amitié et parfois même de famille.

(2) Voir l'article du professeur E. Giraud, publié à la RDP en 1961 (t. 1-3), intitulé "La responsabilité des Facultés de droit dans le déclin de la démocratie" faisant le procès des professeurs essentiellement "techniciens du droit" (p. 260) et manifestant un "mépris injustifié de la politique" (p. 262), ajoutant avec sévérité que "leur soucis de faire carrière, leur arrivisme, leur vanité, leur défaut de caractère les éloignent souvent de la recherche de la vérité (p. 264).

(3) Le descriptivisme contemporain n'a pas les vertus du positivisme classique qui était une avancée contre le jus naturalisme.

(4) Certains cours intitulés "contrats spéciaux", hors de toute réalité sociale, peuvent développer à l'aide d'éléments exclusivement juridiques, le thème du propriétaire brimé par le locataire, dans le cadre des baux à usage d'habitation !

(5) *Le droit public face à la pauvreté*, LGDJ, 2000.

(6) Cf. R. Charvin, *Le droit de la protection sociale* (préface de C. Bonifay), L'Harmattan, 2007.

pouvoirs n'était que le partage pondéré de pouvoir entre des puissances déterminées (le roi, la noblesse, "le peuple"), c'est-à-dire les forces réelles de son temps.

Pas question de voir dans le renouvellement du droit de la protection sociale la remise en cause de certains compromis entre les pouvoirs et le "bas peuple". Les analyses du sociologue Robert Castel sur *Les métamorphoses de la question sociale* (Gallimard 1995), consacrées aux relations historiques entre les riches et les pauvres, sont délibérément ignorées : à quoi peut bien servir la sociologie pour un juriste ? Celles de l'économiste Bruno Palier (*Gouverner la Sécurité sociale*, PUF, 2005), qui démontent les intérêts financiers en jeu, ne sont jamais critiquées ni encore moins prises en compte par la

doctrine juridique : quelle utilité peut bien avoir l'économie politique dans l'étude positiviste des normes ?

Par contre, la doctrine reprend implicitement la théorie de Rawls selon laquelle le droit à la solidarité n'a pas de fondement clair, tandis que la compassion et l'assistance ont des fondements religieux pluri-séculaires, qui, de surcroît, participent efficacement au maintien de l'ordre social.

Ainsi, rapprocher les politiques des contre-réformes qui tendent à démanteler la protection sociale et l'approche juridique la plus courante en la matière, conduit, si la préoccupation de la condition des hommes l'emporte sur la logique économique et financière, à une vigoureuse critique du droit qui se met en place... et des juristes qui y applaudissent.

I. Une politique financière a-sociale : les contre-réformes de la Sécurité sociale et le démantèlement de la protection sociale

"Il ne s'agit plus en priorité d'améliorer continûment le droit des assurés mais de trouver des modes de régulation susceptibles de maîtriser les dépenses (...), la forte croissance des prélèvements sociaux pesant sur la compétitivité des entreprises". En matière de retraite, *"la formule globalement la plus efficace est la capitalisation"*. Pour réformer la protection sociale née en 1945, *"il s'agit de convaincre l'opinion des mutations indispensables par une inlassable dialectique entre les responsables et cette opinion"* ; il faut aussi *"diluer dans le temps"* les mesures à prendre en *"étalant leurs effets"*, car *"cette méthode dissout les oppositions et anesthésie les intérêts acquis les plus menacés"*. Dans certains cas, il faut même *"passer outre à l'opposition de la société"*.

Le rapport *Minc*, dont ces citations sont extraites, dès 1994, avait tout dit de la raison d'être des contre-réformes remettant en cause la protection sociale et de la stratégie "homéopathique" des politiques suivies.

En dépit de la "francisation" des prétextes avancés destinés à désarmer les oppositions, *"les tendances sont les mêmes partout"*, souligne B. Von Maydele, directeur de l'Institut Max Planck de Munich (7), qui ajoute *"la globalisation de l'économie demande que l'on situe la Sécurité sociale dans un contexte général. Les tendances et les perspectives qui se dessinent dans le domaine social ne peuvent plus être considérées et interprétées au seul niveau national ; elles ne se prêtent à l'analyse que dans un cadre plus vaste où s'inscrivent les aspects internationaux de la question"*.

Le démantèlement de la protection sociale dans les pays qui en bénéficiaient en effet s'inscrit dans la logique du processus de mondialisation dont l'Europe n'est qu'une composante. Il s'agit d'une option délibérée reléguant le social à la traîne de "l'économie", en fait des entreprises. *"Les dépenses sociales, voilà l'ennemi"* : telle est la politique choisie par les gouvernements successifs sous la Ve République, en rupture complète avec le programme du Conseil National de la Résistance et la politique sociale conçue par les fondateurs (PCF, SFIO, MRP) de la IV^e République. La politique contemporaine rejoint les positions adoptées au début du siècle qui refusaient le principe même de la protection sociale. En 1901, P. Leroy-Beaulieu exprime clairement ce rejet : *"La civilisation occidentale a dû son essor à la rigueur de l'individu, à l'esprit d'initiative, de hardiesse, en même temps que de prévoyance et de capitalisation. Ces qualités, tout le système d'Etat tend à les supprimer. L'individu n'aura plus à prendre souci de lui-même, ni la famille d'elle-même. Nous considérons ce système (d'assurance sociale) comme détestable, propre à transformer en perpétuels enfants, en êtres engourdis et somnolents les membres des nations civilisées"* ! (8)

Cette idée que c'est l'acceptation du risque qui fait l'homme se prolonge dans la pensée juridique contemporaine par la conviction que le système de Sécurité sociale "imposée" est source de servitude, *"ayant plus d'effets néfastes sur la croissance que d'effets sociaux bénéfiques"* (9). Cette remise en cause de la protection

(7) B. Von Maydele, "L'avenir de la Sécurité sociale", *Revue Internationale du Travail*, 1994/4, p. 551 et s.

(8) Cf. P. Leroy-Beaulieu, "Le prochain gouffre : le projet de loi sur les retraites", in *L'économiste français*, 11 mai 1901.

(9) Cf. Y. Lambert-Faivre, *Droit des assurances*, Dalloz, 1992, qui croit devoir constater "l'aggravation" du besoin de sécurité au XIX^e siècle, précédant la phase particulièrement nocive de la "sécurité imposée" au XX^e siècle, avec les mesures prises à la Libération.

sociale est assimilée à une véritable "libération" à l'égard de ce qui entrave l'entreprise et le libre choix du citoyen.

La "modernité" de la politique de ces dernières décennies rejoint la pensée dominante de la "Belle Epoque" et de l'idéologie la plus conservatrice qui n'a cessé de se manifester tout au long du siècle. Elle obéit à une politique qui en dépit de son discours hostile à "l'assistanat" vise à assister l'entreprise et non plus à financer la solidarité sociale.

La question fondamentale qui fonde les différentes contre-réformes dans le domaine de l'assurance maladie, des allocations chômage et de la couverture du risque vieillesse est financière.

La V^e République n'a cessé par différentes mesures de réduire la part des cotisations patronales au détriment des cotisations salariales. A la fin de la IV^e République, la part patronale est de 83 % contre 17 % pour la part salariale. En 1980, le partage est de 77,25/22,75. Il s'établit en 2000 à 63,5/36,5.

Les employeurs ont obtenu en outre (à partir de 1979 et surtout de 1989) (10) des "exonérations de charges sociales", sous des prétextes divers. Les recettes de la Sécurité sociale sont ainsi fortement amputées (environ le tiers du déficit qu'on lui impute) sans que soit respectée la loi du 25 juillet 1994 prévoyant la compensation intégrale par le budget de l'Etat. L'interventionnisme de l'Etat s'est ainsi fortement développé à partir des années 90 dans le cadre d'une politique d'aide publique aux employeurs.

Sous la pression patronale, on a assisté aussi à une restriction jurisprudentielle progressive de l'assiette des cotisations de Sécurité sociale, puis c'est la loi qui a exclu certains éléments de la rémunération des salariés dans le calcul des cotisations sociales.

Dans le domaine particulier de la protection contre le risque accidents du travail-maladies professionnelles, le financement, en principe exclusivement assuré par les employeurs, tend à ne pas correspondre à la réalité : la fraude (avec parfois la complicité des salariés) et les difficultés à établir une relation de cause à effet entre les conditions de travail et la maladie, sans que les mesures de contrôle soient renforcées, permettent des allègements de cotisations patronales frauduleux mais tolérés par les pouvoirs publics.

A partir des années 80, c'est l'impôt qui progressivement prend le relais des cotisations : la

"gauche" de gouvernement, notamment celle dirigée par M. Rocard en 1991, participe à cette refondation du financement de la protection. La CSG, puis la CRDS (créée en 1996 par le gouvernement Juppé), en attendant une éventuelle TVA "sociale", assurent une fiscalisation croissante en rupture avec le mode de financement originaire de la protection sociale. A la notion de salaire indirect que représentait le financement patronal se substitue le principe de la contribution de chacun à sa protection. Mais cette fiscalisation ne s'accompagne pas d'une réforme établissant la justice fiscale. La CSG frappe tous les revenus mais le taux est proportionnel et non progressif ; ce taux, par ailleurs, ne cesse de s'élever (11). L'évasion fiscale (12), qui n'est pas ouverte à tous les contribuables, progresse aussi, facilitée par la mondialisation des réseaux bancaires et le développement des paradis fiscaux, dont sont complices des Etats. De plus, la fiscalisation fait de l'Etat le maître de l'évolution du financement de la protection sociale, facilitant un processus conduisant "vers un profil bas des prestations sociales" (13).

Le chef d'entreprise, conformément aux souhaits du Medef, tend à ne plus être un "employeur", chargé d'une fonction sociale ; il tend à n'être qu'un "entrepreneur" dont la mission – jugée par le libéralisme "d'intérêt général" – est exclusivement de faire du profit.

Mais le mouvement de contre-réforme n'est pas arrivé à son terme. On peut faire logiquement l'hypothèse que le point de chute sera l'adoption de certaines mesures imposant à chaque assuré une prise en charge personnelle de type assurantiel.

En effet, malgré la fiscalisation et les aménagements étatiques de la gouvernance de la protection sociale, malgré les mesures restrictives pratiquées pour toutes les prestations au détriment des assurés sociaux, des chômeurs, des retraités, la situation financière de la Sécurité sociale ne s'améliore pas. Les entreprises se considèrent toujours victimes de "charges écrasantes" (la situation effectivement difficile des PME-PMI servant de justification aux exigences des grandes firmes). L'ultime étape, recommandée par la Commission européenne, comme par l'OCDE ou l'OMC, est celle de l'individualisation des risques et d'une privatisation, au moins partielle, de leur couverture. Dans le secteur de l'assurance maladie, l'assuré prend en charge lui-même une partie des frais médicaux et hospitaliers (loi du

(10) Cf. la loi du 3 janvier 1979 et surtout la loi du 13 janvier 1989, viennent ensuite la loi du 14 novembre 1996, la loi du 16 octobre 1997, les décrets du 26 décembre et 14 février 1996, la loi du 17 juin 2003, la loi du 4 mai 2004, la loi du 30 décembre 2004 et la loi du 18 janvier 2005. Cette prolifération législative et réglementaire a opacifié la politique sociale, réduisant par la-même la contestation.

(11) La CSG qui est passée de 1,1% à son origine à 7,5% est le premier impôt direct du système fiscal français, tandis que l'impôt sur les sociétés connaît une nette tendance à la baisse.

(12) L'évasion fiscale est institutionnalisée grâce, par exemple, au consortium de banques Clearstream (basé au cœur de l'Union européenne, le Luxembourg), qui brasse un volume de capitaux d'environ 50 fois celui du budget de la France. Cette évasion coûte environ à la France 40 milliards d'euros.

(13) Cf. J.M. Belorgey, "Logique de l'assurance, logique de la solidarité", *Droit Social*, n° 9-10 1995, p. 732.

13 août 2004 et loi pour 2006 de financement de la Sécurité sociale). Il en est de même avec le "déremboursement" partiel ou total de certains médicaments ; il est même demandé aux patients eux-mêmes d'assurer pour une part le financement de leurs soins pour dégager des moyens financiers pour la recherche sur le cancer et la maladie d'Alzheimer !

Quant à la CMU, instaurée en 1998, et qui semble, au contraire, constituer un élargissement de la couverture solidaire, elle risque de n'être qu'une composante d'un système "à l'américaine" dans lequel l'Etat assure les plus démunis, mais laisse tous les autres citoyens contracter une assurance de leur choix et dont les prestations sont évidemment proportionnelles aux primes versées.

Le procès fait au système de retraite par répartition (loi Fillon du 21 août 2003) s'inscrit dans la même logique : l'objectif est de limiter les dépenses croissantes tout en réalisant un transfert de fonds vers les marchés financiers, grâce à un système de capitalisation.

L'épargne retraite privée, c'est-à-dire les grands fonds de pension, doit participer à la croissance économique et stimuler l'investissement.

L'insécurité qui en résulte pour les retraités n'a qu'une importance secondaire comparée aux exigences de la logique financière. Plus généralement, la Sécurité sociale, les mutuelles sont à terme menacées dans leur existence par les compagnies d'assurances privées.

En contrepartie du déclin du système de solidarité sociale initié par les lois de 1930 sur les assurances sociales et surtout par la fondation de la Sécurité sociale à la Libération, c'est l'assistance sociale qui fait son retour. Un "droit des pauvres", fondé sur une charité laïcisée, avec des prestations déterminées par des conditions de ressources, se met en place par touches successives.

Les besoins de l'entreprise l'emportent sur les droits sociaux.

II. L'accompagnement doctrinal a-politique : la légitimation objective des contre-réformes

La doctrine reste majoritairement indifférente au déclin de l'Etat social et des politiques publiques et ne s'inquiète aucunement du démantèlement de la protection sociale. La logique du système économique est traitée comme l'ordre naturel des choses vis-à-vis duquel il n'est aucune alternative. L'hégémonie de la raison économique sur les autres rationalités est naturalisée. L'inégalité sociale, que réduisaient depuis plus d'un demi-siècle les prestations versées au titre de la protection sociale, est admise conformément aux conceptions de l'école libérale : "l'inégalité n'est pas seulement compatible avec la liberté, elle en est surtout le fruit et le stimulant", affirme l'ancien recteur de la London School of Economics, R. Dahrendorf. L'inégalité est "le prix légitime et nécessaire d'une société libre"... (14). Nombre de juristes accueillent avec faveur ce qui n'est qu'une thèse idéologiquement très située.

C'est dans cet esprit que la plupart des représentants (en général privatistes) de la doctrine ont pour postulat que le législateur produit le meilleur des droits possibles. La croyance dans "le bon gouvernement" conduit à accepter sans critique le droit en vigueur et plus encore la forme contrat, en expansion avec le développement de l'aide sociale individualisée, comme forme indépassable du progrès juridique. Que les syndicats de salariés ou le mouvement mutualiste soient radicalement hostiles à l'ensemble des "réformes" réalisées ou en cours, n'est

source d'aucun questionnement. Que ces positions doctrinales se trouvent, pratiquement point par point, en accord avec les positions du Medef n'est source d'aucune interrogation. Le discours juridique quasi unanime présente les mesures prises non comme des contre-réformes réduisant la protection sociale et liquidant le "modèle social français", mais comme des dispositions visant au contraire à les sauver, en dépit des difficultés du moment : "Sauver les principes de notre système social et de notre bien-être collectif ne peut se faire sans quelques sacrifices pour chacun" (15). Le risque social est présenté comme devant être également partagé par le capital et le travail et l'Etat est donc conduit à adopter une politique d'équilibre auquel la doctrine ne peut qu'applaudir.

Avec une certaine malignité cependant, cette doctrine dominante, afin d'être plus persuasive, renonce à l'Histoire, qui n'est dans le domaine social qu'affrontements et rapports de forces. Ce vide historique est efficace. La séquence historique choisie par les auteurs de manuels est en général très courte, or le sens et la nature d'une évolution ne peuvent s'apprécier qu'à partir de séquences longues, comme le fait R. Castel dans ses *Métamorphoses de la question sociale*, avec force de précision. Si l'histoire de la protection sociale remonte à 1945, le risque serait grand de ne pouvoir faire comprendre aisément la régression des prestations sociales alors que la richesse

(14) Cité dans *Les Échos*, 23 janvier 2005.

(15) O. Klein, professeur à l'école des H.E.C., in *Les Échos*, 22 avril 2004.

économique de la France s'est en un demi-siècle démultipliée. Il convient donc de se concentrer essentiellement sur le droit en vigueur, à quelques remarques près, et de procéder à un instantané positiviste.

Dans les manuels les plus classiques, la règle est de se limiter à un bref "survol" historique : en 1945, par exemple, sans que l'on précise pourquoi, il est indiqué que "les gouvernements se montrent désireux d'instaurer une démocratie sociale...". Nul ne saura jamais pourquoi, ni comment certains s'y opposaient radicalement (notamment la Mutualité et la droite) (16) et donc à quelles initiatives (du CNR, des partis de gauche (en premier lieu le Parti communiste, jamais cité), de la CGT, etc., les Français doivent leur système de protection sociale.

Par contre, nul auteur ne manque de largement développer "l'influence du rapport Beveridge", qui n'a pourtant pas joué le rôle déterminant qu'on lui attribue. P. Laroque, témoin et acteur essentiel de la mise en œuvre de la Sécurité sociale affirme sans nuance : "Dire que le rapport Beveridge a inspiré le plan français, je réponds non !" (17). A un degré moindre, l'influence "bismarckienne" est aussi mentionnée, ce qui semble encore plus éloigné de la réalité. Sur le rôle du mouvement ouvrier et de ses organisations, le silence règne (18).

Quant aux déclarations internationales de droits, elles sont "vagues et utopiques", en conséquence sans importance, même si elles sont contraignantes (comme le Pacte de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Malgré les "Trente glorieuses", les dépenses sociales deviennent "ahurissantes" et les prélèvements sociaux "qui atteignent des sommets", "engendrent plus d'effets néfastes sur la croissance que d'effets sociaux bénéfiques".

S'ajoutent quelques considérations "morales" relatives à la nécessité d'"attiser chez l'individu le sens de la responsabilité" dont on sait qu'il n'en fait guère preuve en tant qu'usager de la protection sociale ! (19)

À l'exception des études du professeur Yves Saint-Jours, les contre-réformes subies par la protection sociale sont présentées comme étant le fruit de "difficultés" frappant "l'économie nationale" auxquelles il est justifié de "s'adapter". Les politiques suivies en la matière ne sont

que des réponses à une situation objective due aux malheurs des temps. Les analyses et options contradictoires, notamment celles des syndicats de salariés et du Medef, ne sont pas même mentionnées (20). Il y a neutralisation des problèmes. "C'est la crise aux dimensions multiples (principalement démographiques et économiques) qui explique et justifie le besoin de réformes". C'est ainsi, qu'en matière de retraite, le thème privilégié par les gouvernements de l'évolution négative du rapport actifs/inactifs est repris comme une vérité d'évidence, ce que pourtant nombre d'économistes contestent, en soulignant notamment le rôle de la croissance de la productivité. En matière d'assurance maladie, la thèse gouvernementale des assurés "malades imaginaires" provoquant les déficits de la Sécurité sociale, est reprise par la doctrine, ainsi que celle de l'irresponsabilité des médecins "prescrivant impunément" les arrêts de travail.

Dans le domaine financier, il "faut" bien, selon la doctrine, restaurer "l'équilibre financier" des régimes de Sécurité sociale, c'est ce "qui explique" le choix des moyens retenus pour y parvenir.

Il est donc fondé, pour la doctrine dominante, une fois les justifications officielles des politiques suivies rapidement reprises à son compte, de se consacrer pleinement à la description minutieuse du droit positif de la protection sociale. Il n'est pas question de se placer sous l'angle des droits sociaux de l'homme (droit à la santé pour l'assurance maladie, droit au travail pour les allocations chômage, droit à la protection de l'enfant et de la famille pour les allocations familiales et droit à la retraite pour l'assurance vieillesse).

Le droit à la protection sociale recouvre seulement un ensemble de dispositions et de procédures qu'il s'agit d'analyser dans leurs seuls aspects techniques. Le mouvement régressif qui anime le système n'est pas pris en compte : l'approche est purement statique puisqu'il ne s'agit, comme le répètent les gouvernants, que de sauver l'essentiel du modèle social français. L'ensemble des dispositions n'a aucune autre cohérence et ne poursuit aucun objectif de rupture : le déclin de l'Etat social et la relance de "l'assistance" et plus généralement le démantèlement des droits sociaux ne semblent concerner que les sociologues !

(16) Cf. R. Rémond, *La droite en France*, t. 2 (éditions Aubier), p. 254.

(17) "La naissance de la Sécurité sociale. Entretien avec P. Laroque", in *Droit Ouvrier*, octobre 1995, n° 563-564, p. 408. L'ordonnance fondatrice de la Sécurité sociale du 4 octobre 1945 ne porte pas la signature du général de Gaulle, mais celle du Président du Sénat J. Jeanneney. Par contre, dans ses *Mémoires*, de Gaulle présente en annexe cette ordonnance portant sa signature !

(18) Un seul manuel de "droit de la Sécurité sociale" dans une note de bas de page de deux lignes rappelle que "la puissance

syndicale est alors à son apogée et trouve un relais dans la montée des partis politiques de "gauche", face au discrédit qui affecte la "droite traditionnelle". On n'en saura pas plus.

(19) Ces différents jugements sont des extraits de manuels dont il n'est pas nécessaire de donner les références.

(20) Le précis de *Droit de la Sécurité sociale* de J.J. Dupeyroux, M. Borgetto, R. Lafore et R. Ruellan, manuel de référence, est le seul à relier les réformes de la Sécurité sociale et les conflits syndicaux et politiques.

Le paradoxe est que certains actes, le développement de "l'aide sociale", retour vers des pratiques archaïques en lieu et place des droits sociaux reconnus aux citoyens, est un bienfait : *"l'aide sociale n'est pas seulement inspirée par un idéal d'humanité, de solidarité ou de fraternité, à l'image de la Sécurité sociale. Elle est guidée par le respect d'une valeur encore supérieure : la dignité humaine"*. Ainsi, le caritativisme et l'assistanciel qui conduisent à une balkanisation des rapports sociaux, par une parcellisation des statuts conditionnés par les ressources individuelles, très éloignés d'une vraie justice sociale, font leur retour en force dans la vie sociale, accompagnés par une doctrine toujours réticente vis-à-vis des droits-créances.

Le développement du paternalisme public ou privé et de la compassion sociale ne peuvent pourtant pas être assimilés à une promotion de la *"dignité humaine"* !

Enfin, puisque cette doctrine dominante est en osmose avec les politiques gouvernementales, l'optimisme pour l'avenir est de rigueur. Après le temps de *"l'amélioration"* de la couverture sociale serait venu celui de la *"rationalisation"*. L'inquiétude, pas plus que la critique des politiques sociales, n'est de mise, au contraire : *"les discriminations dans l'emploi et les revenus (...) ont ainsi suscité (...) un approfondissement bénéfique de la couverture sociale, voire des prestations..."* !

"Il est permis d'estimer que l'avenir est beaucoup moins à la remise en cause de la couverture sociale qu'à des remaniements profonds de sa texture". En fait, le système de Sécurité sociale est en train de chercher un *"nouveau souffle"* !!

En tout état de cause, l'Union européenne et la Charte des droits fondamentaux adoptée en 2000, *"constituent un indéniable progrès"*, le redressement des comptes nationaux et l'harmonisation des différents systèmes feront le reste.

La doctrine, dans son ensemble, considère en définitive que *"tout est bien – ou presque – dans le meilleur des mondes possibles"*, comme le pense la majorité des juristes dans les différentes périodes de l'histoire, quelles que soient les circonstances (21). La société actuelle leur semble être, visiblement, un *"Pays des Merveilles"*, où règnent selon eux des miracles politiques et sociaux inédits.

L'idéologie conservatrice et la méthode descriptive qui dominent dans les Facultés de droit excluent l'approche critique nécessaire à la constitution d'une science juridique. Il est vrai que cette science n'a guère d'utilité marchande et que les juristes sont souvent plus aptes à se constituer en *"intellectuels de marché"*...

Robert Charvin

(21) Cf. R. Charvin, "La responsabilité des Facultés de droits dans le déclin de la démocratie", in *Mélanges Mazères* (Toulouse), à paraître.

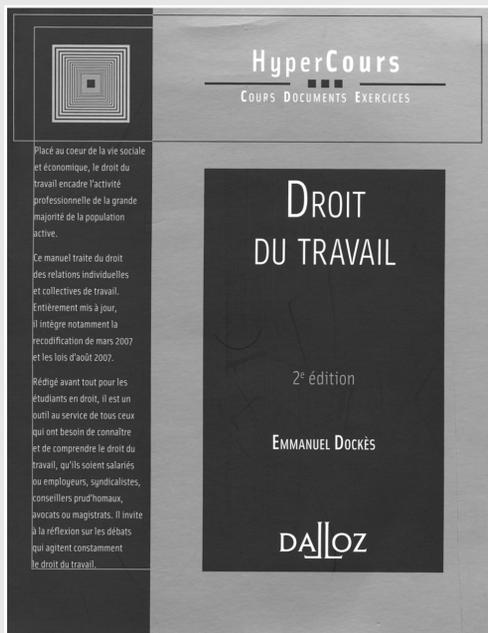
Droit du travail, par Emmanuel Dockès

(2^{ème} édition)

Le droit du travail régit le travail salarié, c'est-à-dire l'emploi et la vie professionnelle de la très grande majorité des personnes. Placé au centre de la vie économique et politique d'un pays, il ne se passe pas de semaine sans que, par un licenciement collectif, une grève, une restructuration ou une loi nouvelle, il ne fasse parler de lui.

Cet ouvrage donne une vision claire et précise de l'ensemble de la matière du droit du travail. Une place importante a été réservée aux grands débats récents qui agitent la matière : crise du CPE, contrat de travail unique, force et fonctions des conventions collective, recodification.

A noter qu'un lien constant est instauré au niveau de la jurisprudence de principe citée avec l'ouvrage de référence que constitue *Les grands arrêts de droit du travail* (Dalloz).



Dalloz coll. Hypercours - 690 pages - ISBN : 9782247068883 - 32 € - A commander en librairie