



HAL
open science

Quelle démocratie sociale ?

Isabelle Vacarie

► **To cite this version:**

Isabelle Vacarie. Quelle démocratie sociale ?. Quelle(s) protection(s) sociales(s) pour demain ?, Dalloz, pp.295–306, 2016, Thèmes & Commentaires, 978-2-247-16087-7. hal-01655374

HAL Id: hal-01655374

<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01655374v1>

Submitted on 5 Mar 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.

Quelle démocratie sociale ?

Isabelle Vacarie

*Professeur émérite à l'Université de Paris-Ouest Nanterre La Défense
Institut de recherche sur l'entreprise et les relations professionnelles (IRERP)*

Dans un premier sens, l'expression « démocratie sociale » évoque un idéal, une idée fondatrice de la République sociale. Comme le souligne Pierre Rosanvallon, celui qui veut en parler sous cet angle est alors condamné à parler de son inachèvement ou de ses échecs (1).

Dans un second sens, cette même expression correspond à une construction du droit. Ainsi les juristes l'emploient-ils pour désigner un ensemble de dispositions qui d'une part reconnaissent à tout travailleur la faculté de participer à la détermination collective des conditions de travail comme à la gestion des régimes de sécurité sociale ; d'autre part précisent comment s'organise alors leur représentation. Bref à un ensemble de dispositions qui ont pour vocation de « réaliser une manière de démocratie dans le monde des relations sociales » (2). La place donnée ou qui devrait être donnée à cette « autonomie collective » (3) ou encore à cette « auto-organisation des forces économiques et sociales » (4) tant par rapport à la loi qu'aux pouvoirs publics est un débat récurrent (5). Il n'en demeure pas moins qu'ainsi définie, la démocratie sociale se caractérise par le fait d'être tout à la fois distincte de la démocratie politique et englobée dans cette dernière (6).

(1) « On peut parler d'histoire-problème pour qualifier celle de la démocratie ». Un tel constat, précise-t-il, l'a conduit à élaborer non pas une théorie de la démocratie mais plutôt une « théorie de l'indétermination démocratique, c'est-à-dire des éléments structurant son caractère aporétique » (Bref retour sur mon travail, postface in *La Démocratie à l'œuvre*, sous la direction de S. Al-Mataly et F. Guénard, Seuil, 2015, p. 229-249).

M. Borgetto relève quant à lui, la faiblesse congénitale de la démocratie sociale : « la démocratie sociale n'a jamais été, jusqu'à présent tout au moins, véritablement aboutie en dépit des intentions et des discours des principaux acteurs concernés », V. *Quelle démocratie sociale ?*, numéro spécial de la Revue de droit public (RDP), 1/2 2002, p. 194-214.

(2) M. Le Friant, *La démocratie sociale, entre formule et concept*, Regards, n° 19, janvier 2001, p. 48-63.

Pour sa part, A. Supiot souligne ce qui distingue démocratie sociale et démocratie politique, mais aussi ce qui les réunit : « L'une comme l'autre visent à ce que la loi procède de la représentation de tous ceux auxquels elle s'adresse » (*La loi et les avatars de la démocratie représentative*, DS, 2010, p. 525-532).

(3) Sur la diversité des sens attribués à l'expression « autonomie collective » et sur le « sens faible », que lui reconnaît le droit français, M. Le Friant et A. Jeammaud, *Une réforme constitutionnelle pour quelle « autonomie collective » ? Droit du travail, emploi, entreprise*, Mélanges François Gaudu, IRJS éditions, 2014, p. 133-153.

(4) M. Borgetto et R. Lafore, *La République sociale*, PUF, 2000, p. 137 s.

(5) Pour une illustration récente, Rapport remis par J.-D. Combrexelle au Premier ministre, *La négociation collective, le travail et l'emploi*, France-stratégie, septembre 2015.

Le fait que, dans le cadre de ce colloque, le sujet soit formulé sur un mode interrogatif : « quelle démocratie sociale ? », suggère de ne pas exclure que cette construction ait pu ou puisse connaître des modifications. Pour le dire autrement, si la démocratie est une, il n'y a pas lieu d'écarter l'idée qu'elle soit actualisable dans divers modèles (7). Une façon d'inviter à « *saisir l'histoire en train de se faire comme poursuite d'une expérience* » (8).

Incité de la sorte à examiner les mouvements législatifs, on ne peut qu'être frappé par leur caractère paradoxal, tout au moins s'ils sont analysés au prisme de la sécurité sociale. D'un côté le Parlement a voté une loi très explicitement destinée à renforcer tant la légitimité des représentants syndicaux que celles des accords qu'ils concluent (9). De l'autre, divers textes ont eu pour effet de réduire la latitude dont ces mêmes représentants disposent dans la gestion des régimes de sécurité sociale comme dans l'institution de garanties destinées à compléter celles apportées par ces régimes (10).

Un tel constat conduisait assez naturellement à se demander si ce qui semblait paradoxal ne serait pas plutôt le signe d'un changement dans l'approche de la sécurité sociale. En 1945, l'institution d'une organisation de la sécurité sociale participait de la mise en place d'une République qui se voulait sociale (11). Aujourd'hui, la dimension financière de cette organisation a pris le pas sur sa fonction instituante, et ceci d'autant plus que la France est désormais soumise à des règles européennes de discipline budgétaire. Est-ce à dire que, dans cet autre contexte, toute forme de démocratie sociale soit condamnée à disparaître, ou bien cela signifie-t-il qu'elle emprunte d'autres formes ?

C'est à cette évolution tant dans la manière d'aborder la sécurité sociale que dans celle de concevoir la réalisation de la démocratie qu'il y aura lieu de s'intéresser (II) après avoir présenté les mouvements législatifs (I).

I – LES MOUVEMENTS LÉGISLATIFS

(6) La démocratie sociale s'épanouit « lorsque la loi lui confère une réelle autonomie, autonomie qui ne va pas jusqu'à l'indépendance, la démocratie politique demeurant le cadre dans lequel elle peut s'exercer » (A. Supiot, art. préc. note 2, p. 527-528).

(7) Se plaçant très délibérément dans une telle perspective, D. Rousseau propose de visualiser une nouvelle forme de démocratie qui pourrait prendre le nom de « démocratie continue » (Radicaliser la démocratie. Proposition pour refondation, Seuil, 2015, 230 p.).

(8) P. Rosanvallon, art. préc. (1).

(9) Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, JORF du 21 août 2008.

(10) Sur le recul de la démocratie sociale spécialement dans la branche maladie, V. notre article, Sécurité sociale et démocratie des choix collectifs, in Des liens et des droits, Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Laborde, Dalloz, 2015, p. 917-928.

(11) Pour une reconstitution de la généalogie intellectuelle et politique de cette institution, C. Bec, La Sécurité sociale, une institution de la démocratie, Gallimard, 2014, sp. p. 94 s.

Rendre compte de ces mouvements législatifs suppose de distinguer les changements apportés aux règles de la démocratie sociale et ceux qui affectent la place qu'elle occupe dans le droit de la sécurité sociale.

A. Les règles de la démocratie sociale

En août 2008 était promulguée une loi portant « rénovation de la démocratie sociale ». Elle modifiait d'une part les conditions permettant à une organisation syndicale d'accéder à la représentativité ; d'autre part celles déterminant la validité des conventions et accords collectifs (12). Dans l'un et l'autre cas un poids plus grand est donné aux résultats obtenus par les divers syndicats aux élections professionnelles et de ce fait, au choix que les travailleurs manifestent en faveur de tel ou tel syndicat à l'occasion d'une élection ; ainsi le vote devient-il ou redevient-il un critère décisif dans le champ de la démocratie sociale (13).

Ce poids plus grand donné au vote était destiné à renforcer la légitimité tant des organisations syndicales dans leur fonction de représentation que celle des accords collectifs en tant que source du droit. Naturellement ce renforcement vaut aussi bien dans le cadre des relations du travail qu'en matière de protection sociale. Les nouvelles règles ont ainsi vocation à donner une plus grande légitimité aux organisations syndicales qui siègent dans les conseils des différentes caisses de sécurité sociale, comme aux accords collectifs qui mettent en place une protection sociale complémentaire.

Malgré cette rénovation de la démocratie sociale, droit du travail et droit de la protection sociale n'ont pas suivi le même cours.

B. La place de la démocratie sociale

Dans le cadre des relations du travail, la rénovation de la démocratie sociale est allée de pair avec une plus grande autonomie donnée aux interlocuteurs sociaux dans l'aménagement d'abord du travail puis aujourd'hui, de l'emploi (14). Et la réforme annoncée du Code du travail devrait amplifier cette latitude. Du côté de la protection sociale le mouvement est inverse.

Chacun conserve à l'esprit l'invalidation par le Conseil constitutionnel des dispositions du Code de la sécurité sociale autorisant les clauses de désignation et de migration dans les conventions et accords relatifs à la protection sociale complémentaire (15). À n'en pas douter cette décision du Conseil a amputé la

(12) Loi préc. (9). Sur cette loi, G. Borenfreund, Le nouveau régime de la représentativité syndicale, RDT, 2008, n° 12, p. 712 ; La volonté des salariés dans les relations collectives du travail, in La Volonté du salarié sous la direction de T. Sachs, Dalloz, 2012, p. 9-29.

(13) Sur l'essor du vote dans les relations professionnelles, G Borenfreund, art. préc.

(14) Pour une présentation synthétique de ce mouvement, V. le Rapport Combrexelle, préc. (5), chap. 1^{er}.

négociation de branche relative à la prévoyance complémentaire de ce qui en avait fait le succès : à savoir la possibilité de créer par accord collectif un véritable régime de protection à l'échelle d'une branche d'activité (16).

Mais c'est surtout dans le cadre des régimes obligatoires de sécurité sociale que la démocratie sociale a connu ses reculs les plus significatifs.

La réforme constitutionnelle de 1996 a confié au Parlement le soin de délibérer chaque année des conditions générale de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Ainsi, la gestion des différentes branches doit-elle désormais s'inscrire dans le cadre des grands objectifs fixés par la représentation nationale. Des conventions d'objectifs et de gestion sont signées entre l'État et les différentes caisses nationales (17). Si ces conventions ont le mérite de clarifier les responsabilités des uns et des autres, elles n'en limitent pas moins l'autonomie – déjà très relative – dont disposait le conseil d'administration de chaque caisse.

Au cours de ces dernières années ce mouvement a été amplifié par les règles européennes de discipline budgétaire. Tant la sécurité sociale que les régimes de retraite complémentaire entrent en effet dans le champ des dépenses publiques soumises à ces règles. À ce titre, la part que la Nation consacre à la protection sociale fait l'objet d'une surveillance exercée par les institutions de l'Union européenne. On s'en tiendra à souligner la manière dont ces nouvelles dispositions encadrent le pouvoir des États en matière budgétaire et opèrent, par ricochet, une redistribution de l'exercice de ce pouvoir, au dépens de la démocratie représentative.

Alors que l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que « les États membres évitent les déséquilibres excessifs », l'équilibre budgétaire est devenu la « règle d'or » dans la zone euro, depuis la signature du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), en mars 2012 (18). « La situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent », est-il affirmé en chapeau du Traité (19). Ce dernier précise ensuite à quelles conditions cette règle est considérée comme respectée (art. 3-1) (20). À l'image des autres parties contractantes, la France a ratifié le Traité dans les mois

(15) Déc. n° 2013-672 du 13 juin 2013, loi relative à la sécurisation de l'emploi. Sur cette décision, X. Prétot, La protection sociale complémentaire survivra-t-elle au despotisme de la concurrence ?, RJS, 2013, 643.

(16) Sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, V. La protection sociale en question(s), dossier publié dans la RDSS, juillet-août 2014, p. 599 s.

(17) CSS, art. L. 227-1

(18) Sur les prémisses de ce « pacte budgétaire », V. la Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la zone euro lors du Conseil européen du 9 décembre 2011.

(19) Fait à Bruxelles le 2 mars 2012, deux États membres ont refusé de signer le TSCG : le Royaume uni et la République Tchèque. Il est entré en vigueur en janvier 2013. Sur ce traité intergouvernemental, J.-C. Zarka, Le TSCG, D., 2012, p. 893.

(20) Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du TSCG, JORF du 23 octobre 2012. Sur cette ratification, V. la Déc. du Conseil constitutionnel n° 2012-653 DC du 9 août 2012.

qui suivirent. Il en résulte que le législateur est désormais tenu d'en respecter les stipulations lors de l'adoption des diverses lois relatives aux finances publiques, qu'il s'agisse de la loi de programmation (pluriannuelle) ou des lois annuelles : loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale (21).

Une fois posées les règles d'équilibre budgétaire, les parties sont convenues d'introduire dans leur droit respectif des dispositions de nature à en garantir « le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux » (art. 3-2 du Traité). Selon le Conseil constitutionnel, une telle garantie n'imposait pas à la France de constitutionnaliser le respect de la « règle d'or » par la législature ordinaire (22). La mise en œuvre du Traité n'en a pas moins suscité, en décembre 2012, le vote d'une nouvelle loi organique dont le dessein est triple (23). Modifier, en premier, la fonction des lois de programmation des finances publiques : aux orientations pluriannuelles s'ajoute la fixation d'objectifs chiffrés à moyen terme. Plus précisément les seconds supplantent les premières (24). Ensuite, mettre en place un mécanisme de correction qui se déclenche automatiquement si des écarts sont constatés (25). Créer enfin, auprès de la Cour des comptes, un organisme indépendant, le Haut Conseil des finances publiques, chargé d'apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et de vérifier la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France (26). De façon très significative, le Conseil constitutionnel a pris soin de préciser que dans l'exercice de son contrôle de la sincérité des diverses lois, les avis de cette nouvelle institution seront pris en compte (27).

Ainsi l'année 2012 a-t-elle été marquée par la formulation d'un ensemble de règles de discipline budgétaire de source soit internationale, soit nationale. Si aucune de ces règles ne prive les États de leur compétence en matière budgétaire, elles n'en encadrent pas moins leur pouvoir d'appréciation et de décision.

Parallèlement une série d'actes législatifs pris au niveau de l'Union européenne, datant pour les premiers de 2011 (le six-pack), pour les autres de 2013 (le two-pack), ont renforcé la surveillance exercée par la Commission et le Conseil sur les positions budgétaires des États membres (28). Désormais cette surveillance s'exerce non

(21) Sur l'autorité des stipulations du Traité, Déc. du Conseil constitutionnel préc., considérant 18

(22) Déc. préc., considérants 21 s. Sur cette décision D. Simon, Déminage par le Conseil constitutionnel de la ratification du TSCG, ou comment échapper à la constitutionnalisation de la prétendue « règle d'or », Europe, n° 8, août 2012.

(23) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(24) V. la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

(25) Art. 23 de la loi organique.

(26) Art. 11 s. de la loi organique.

(27) Déc. préc., considérant 27.

seulement sur les programmes de stabilité des États (pluriannuels) mais aussi sur leurs projets annuels de budget (29). Un calendrier précis est respecté par les gouvernements comme par les institutions européennes, au terme duquel ces dernières adressent aux premiers leurs recommandations et avis (30). Pour favoriser le suivi de ces recommandations, les sanctions sont renforcées à l'encontre de tout État qui ne tiendrait pas compte des orientations qui lui sont transmises.

La seule lecture des différents règlements aménageant cette surveillance conduit à un triple constat. La réduction des déficits prend le pas sur toute autre considération. Dans le cadre de cette surveillance, le dialogue se noue entre la Commission, le Conseil et le pouvoir exécutif des États : c'est-à-dire en dehors des instances naturellement compétentes en matière de protection contre les risques sociaux : qu'il s'agisse des parlements nationaux (démocratie politique) ou des partenaires sociaux (démocratie sociale). Or, c'est au fil de cette procédure de surveillance (plus connue sous le nom de semestre européen) que s'élaborent concrètement les programmes de réforme des différents États, chaque programme étant ajusté à leurs objectifs respectifs de maintien ou de retour à l'équilibre.

Pour être parfaitement exact, parlement et syndicats ne sont pas totalement écartés du processus. Le premier est tenu informé et il est prévu que chacune des assemblées puissent adopter des « résolutions européennes » (31). Les différents règlements de l'Union européenne incitent par ailleurs à la consultation « en temps utile » des seconds. Cependant les « résolutions » adoptées par les parlementaires et les avis exprimés par les organisations syndicales ne lient ni le pouvoir exécutif ni les institutions européennes.

On ne s'étonnera pas alors que cette nouvelle approche de la sécurité sociale, purement financière, dans les textes supralégislatifs – qu'il s'agisse de la Constitution ou du TSCG – ou dans les actes de l'Union européenne, ait donné une autre orientation à l'activité législative proprement dite. Celle-ci ne répond plus à la même rationalité. Quelles sont les formes prises ou susceptibles d'être prises par la démocratie dans cet autre schéma ?

II – LES ÉVOLUTIONS CONCEPTUELLES

Une fois souligné le glissement qui s'est opéré, au fil des lois, d'une rationalité à une autre, le moment sera venu de s'interroger sur la manière dont la démocratie sociale s'actualise dans cet autre contexte.

(28) Pour une présentation d'ensemble du six-pack et du two-pack, Commission européenne, Mémo en date du 10 avril 2013 et Mémo en date du 27 mai 2013.

(29) Règlement (UE) n° 473/2013 du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, JOUE du 25 mai 2013.

(30) V. pour l'année 2015 les recommandations et avis adressés à la France : Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2015 (Com. [2015] 260 du 13 mai 2015) ; Commission Opinion of 16.11.2015 on the Draft Budgetary Plan of France (Com. [2015] 8103).

(31) Art. 88-4 de la Constitution.

A. La raison des lois

En choisissant de confier la gestion du régime général de sécurité sociale à des caisses juridiquement autonomes, l'ordonnance du 4 octobre 1945 entendait mettre en œuvre un principe : celui de la gestion du système de sécurité sociale par les intéressés eux-mêmes (32). Tel était très clairement le projet qu'exprimait Pierre Laroque dans sa présentation du Plan français de sécurité sociale : « *les principes mêmes du Plan de sécurité sociale que nous voulons édifier, de même que les principes plus généraux de la politique sociale [...] veulent que l'organisation de la sécurité sociale soit confiée aux intéressés eux-mêmes ; cela précisément parce que le Plan de sécurité sociale ne tend pas uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités* » (33). Sans doute l'autonomie des caisses fut-elle très relative dès leur création (34). Il n'en demeure pas moins, qu'au départ, le choix de ce mode d'organisation de la sécurité sociale était destiné à faire place à l'idée de citoyenneté sociale, sans calcul préalable de l'efficacité d'une telle organisation (35). La raison de la loi était de nature axiologique (36).

(32) Sur cette organisation du régime général, J.-J. Dupeyroux, *Droit de la sécurité sociale*, précis Dalloz, 7^e édition, 1977, p. 685 s.

(33) P. Laroque (avril 1936) cité in *La Sécurité sociale : son histoire à travers les textes*, Tome III 1945-1981, Comité d'histoire de la sécurité sociale, dir. par A. Barjot, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1997, p. 28.

(34) J.-J. Dupeyroux, préc.

(35) X. Prétot souligne que le principe de la gestion par les représentants des assurés peut s'autoriser de trois sources : le souci d'éviter, en premier lieu, la constitution de la sécurité sociale en une vaste organisation bureaucratique au détriment des usagers du service public, la tradition mutualiste ensuite, forte de la participation de chacun à la gestion d'une institution à laquelle il adhère librement ; les principes de la démocratie économique et sociale enfin, issus des idées politiques de la Résistance et inscrits dans les dispositions constitutionnelles adoptées en 1946, qui, dans le souci de dépasser la conception abstraite de la citoyenneté, tendent à étendre le champ d'application des principes de la démocratie, notamment à la gestion des services publics (*Les Grands arrêts du droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 2^e édition, 1998, p. 466).

Ce principe revêt le caractère d'un principe fondamental de la sécurité sociale, au sens de l'article 34 de la Constitution (Cons. constitutionnel, déc. n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale ; commentaire X. Prétot, *Grands arrêts préc.*, p. 465 s.).

(36) Parmi les idéaltypes d'actions sociales qu'il propose comme grille d'intelligibilité des comportements humains, M. Weber caractérise en ces termes l'action « rationnelle en valeur » (rationalité axiologique) : celle qui est déterminée « par la croyance en la valeur intrinsèque – d'ordre éthique, esthétique, religieux ou autre – d'un comportement déterminé qui vaut pour lui-même et indépendamment de son résultat » ; Il lui oppose l'action « rationnelle en finalité » (rationalité instrumentale). Cette dernière est déterminée « par des expectations comme "conditions" ou comme "moyens" pour parvenir rationnellement aux fins propres mûrement réfléchies qu'on veut atteindre ». (*Économie et société* [1922], Tome 1, *Les catégories de la sociologie*, Plon, 1995, paragraphe consacré aux « déterminants de l'activité sociale »).

Cette manière de caractériser deux types de rationalités s'avère aujourd'hui pertinente pour comprendre les changements qui s'observent dans l'activité législative.

Sur l'idéaltype comme facteur d'intelligibilité du droit, J. Grosclaude, Introduction à l'ouvrage de Max Weber consacré à la sociologie du droit, PUF, 1986, p. 13-23.

La réforme constitutionnelle de 1996 a marqué un tournant. Moins parce qu'elle attribuait au Parlement une nouvelle compétence qu'en raison de la nature de cette compétence : déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. La loi organique du 2 août 2005 (37) puis les règles européennes de discipline budgétaire ont conforté ce mouvement. Et il est bien vrai qu'au cours de ces dernières années, le Parlement n'est plus intervenu pour donner un cadre juridique à la gestion des régimes par les personnes concernées mais pour mettre en place des mécanismes destinés à en assurer la pérennité financière (38). Ainsi est-on progressivement passé d'une législation de nature axiologique à une succession de lois obéissant à une logique instrumentale (39).

Il ne s'agit pas ici de faire le procès de ce changement de rationalité mais plutôt d'en rappeler l'arrière-plan. L'idée tout d'abord : faire en sorte que les choix publics soient d'un point de vue social, les plus efficaces (40). Les outils ensuite : ce sont ceux de la statistique, dans sa double dimension descriptive – mise en chiffre des états du monde – et prédictive – calcul d'un optimum social (41).

Parmi les statisticiens, ceux qui ont pris soin de questionner l'histoire et les usages de leurs propres outils, n'ont pas manqué de dénoncer le risque que ferait courir pour la démocratie des textes législatifs qui ne seraient rien d'autres qu'une mise en forme d'une régulation tirant sa légitimité du calcul, et, parce qu'il s'agit de chiffres, serait soustraite à tout processus délibératif (42). Alain Desrosières en particulier, dans les travaux qu'il a consacré à la quantification, souligne avec force que le chiffre n'est pas une matière première neutre (43). Les données produites ne reflètent pas la

(37) Loi organique (LO) n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, JORF, 3 août 2005.

(38) Pour s'en convaincre, il suffit de lire les lois de financement de la sécurité sociale successives, dans leur partie consacrée à la maîtrise des dépenses.

L'universalisation de la prise en charge des frais de santé d'abord par l'instauration d'une « couverture maladie universelle » (CMU) puis, aujourd'hui, par celle de la « protection universelle maladie » (PUMA) manifestent cependant que, dans l'œuvre législative, toute dimension axiologique n'a pas disparu.

V. D. Tabuteau, La Protection maladie universelle (PUMA) : une transfiguration législative de l'assurance maladie (1^{ère} partie), RDSS, n° 6/2015, p. 1058-1072.

(39) Ce changement de rationalité illustre « la rupture institutionnelle dans la manière de concevoir le gouvernement des hommes » dont A. Supiot fait la critique dans le cours qu'il a consacré à « La gouvernance par les nombres », Cours du Collège de France (2012-2014), Fayard, 2015 (1^{ère} partie, Du règne de la loi à la gouvernance par les nombres, p. 27-240).

(40) R. Guesnerie, « De l'utilité du calcul économique public », Économie et prévision, n° 175-176, 2006.

(41) Sur cet arrière-plan de la politique de sécurité sociale, V. « Statistiques et normes, croiser les regards sur la formation du droit et la formation des connaissances », Cahiers droit, sciences et technologies (CDST), 4/2014, PUAM, dossier thématique (dir. I. Vacarie) p. 11-124 (consultable sur <http://cdst.revues.org/285>).

(42) Sur les pièges de l'autoréférence », A. Supiot, L'Esprit de Philadelphie, la justice sociale face au marché total, Seuil, 2010, spéc. p. 51 s.

réalité mais une manière de la voir. Elles reposent sur une série de conventions de définition et de mesure, elles sont socialement construites. Dès lors invite-t-il à « discuter l'indiscutable » et à soumettre la production des chiffres à l'impératif démocratique (44).

Comment démocratiser la production des chiffres ? Un tel processus repose-t-il sur une pensée de la démocratie sociale à distance de sa construction historique ?

B. Les formes de la démocratie

On entrevoit sans difficulté les conditions juridiques dont la réunion rendrait possible cette démocratisation de la production des chiffres. Elles sont au nombre de trois :

- des espaces où la discussion soit susceptible de s'ouvrir tant sur les conventions de mesure que sur le sens et la portée qu'il y a lieu de donner aux résultats chiffrés ;
- une ouverture de ces espaces à une représentation plurielle de nature à refléter la diversité des visions du monde, des situations personnelles et professionnelles ou des expériences de vie ;
- une connexion possible entre cette délibération que l'on pourrait qualifier de citoyenne et la démocratie parlementaire.

L'organisation de la sécurité sociale offre déjà divers lieux de discussion. Outre les différents conseils des caisses, ont été créés, pour chaque branche, des espaces *ad hoc* : Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance

(43) « Le verbe quantifier, dans sa forme active (faire du nombre) suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalence préalables, impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure vient ensuite, comme mise en œuvre réglée de ces conventions [...] L'usage du verbe quantifier attire l'attention sur la dimension socialement et cognitivement créatrice de cette activité. Celle-ci ne fournit pas seulement un reflet du monde (point de vue usuel) mais elle le transforme en le reconfigurant autrement » (A. Desrosières, *Prouver et gouverner, une analyse politique des statistiques publiques* ; La Découverte, 2014, p. 38-39).

V. également R. Salais, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Dossier statistiques et normes*, préc. (41), p. 15-35. « La première question à se poser est de réfléchir aux conditions de validité de l'argument statistique. L'objectivité du chiffre doit être questionnée ».

(44) A. Desrosières, *Le Politique des grands nombres, histoire de la raison statistique*, La Découverte, « Poche », 3^e éd., 2010, p. 395-412. Dans ses textes plus récents, il suggère la voie à suivre : pour qu'une statistique joue son rôle social de référent, « elle doit être instituée, garantie par des procédures démocratiques, elles-mêmes légitimées. Elle contribue alors « à faire de la réalité et non simplement à la "refléter" comme il est souvent dit ». « Les moments d'innovation sont ceux où les acteurs sociaux critiquent des manières de recourir à des mises en formes anciennes et en proposent de nouvelles, suscitant ainsi doutes et controverses ». Il examine ensuite différents cas où le fait de quantifier et la manière de faire ont été impulsés, puis discutés et remis en cause, par des mouvements critiques liés à de nouvelles façons de penser les rapports sociaux (Ouvrage préc. note 43, p. 75-84).

Distinguant également la réalité « cadrée et prise en compte par les institutions » et le monde tel qu'il va, L. Boltanski souligne l'écart toujours possible entre les deux. La manière dont le système normatif d'un État prend en charge cet écart est caractéristique de l'idée qu'il se fait de la démocratie. « Permet-t-il de remettre en question la réalité de la réalité et par là permet-il d'en changer les contours ? » (De la critique, *Précis de sociologie de l'émancipation*, Gallimard, « NRF essais », spéc. chap. IV, La nécessité de la critique, p. 129-174, et chap. VI, L'émancipation au sens pragmatique, p. 223-236).

maladie, ou encore Haut Conseil de la famille. Au-delà une véritable démocratisation de la production des chiffres supposerait d'être attentif à deux questions. La première concerne la détermination des conditions de représentativité qui sont les plus aptes à favoriser le pluralisme des points de vue. Est-ce que ce sont nécessairement les mêmes que celles qui sont pertinentes dans le cadre des relations du travail ? Pour le dire autrement, alors que la loi de 2008 a cherché à redonner du poids à une représentation qui se mesure aux résultats à une élection, c'est-à-dire à une représentation quantitative, est-ce que la démocratisation de la production des chiffres n'appelle pas plutôt une représentation de nature qualitative ? (45).

De ce point de vue les dispositions du Code de la santé publique consacrée à l'agrément des associations d'usagers du système de santé sont très instructives. L'agrément est-il précisé par le Code de la santé publique, est subordonné à l'activité effective et publique de l'association, à la transparence de sa gestion, à sa représentativité et à son indépendance (46). Si le terme représentativité est emprunté au droit syndical, la grande différence tient à ce que, dans l'appréciation de la représentativité de l'association, aucune référence n'est faite à une quelconque audience électorale. Parmi les conditions mises à l'agrément, l'indépendance du groupement occupe une place centrale. L'article R. 1114-4 du Code de la santé publique prend tout d'abord soin de préciser que cette indépendance doit être garantie à l'égard de tous les autres acteurs du système de santé. Il indique ensuite quels sont les éléments qui permettent de le vérifier : « *les statuts, financements et conditions d'organisation et de fonctionnement de l'association ne doivent pas être de nature à limiter son indépendance* » (47). Cette importance donnée à la preuve de l'indépendance de l'association montre que l'agrément est surtout destiné à éviter les conflits d'intérêts et par la même à favoriser le pluralisme dans la manière d'appréhender la question sociale : pluralisme des savoirs et des expériences de vie, diversité des conceptions de la santé et des représentations du monde. C'est au fond une orientation législative inverse de celle qui s'observe, depuis 2008, en matière de représentativité syndicale.

La seconde question a trait aux chemins possibles pour opérer une connexion entre débat citoyen et délibération parlementaire (48). Dans un article consacré à la

(45) Sur la distinction entre représentation quantitative et représentation qualitative, A. Supiot, article préc. (2). À la différence de la démocratie par le nombre (démocratie quantitative) la démocratie qualitative consiste à permettre la représentation de différents groupes d'intérêts. Alors que la représentation de type quantitatif saisit l'intérêt général comme une donnée *a priori* de l'élaboration de la loi, la représentation de type qualitatif le saisit « *comme une construction dont la solidité exige la confrontation préalable des groupes d'intérêts différents* ».

Sur la notion de volonté collective dans la démocratie par le nombre, J.-M. Denquin, « Démocratie » in Dictionnaire des droits de l'homme, PUF, 2008.

(46) Art. L. 1114-1 du Code de la santé publique.

(47) Pour en faciliter la preuve, depuis l'année 2010, le législateur impose aux entreprises fabriquant et commercialisant des produits de santé de déclarer chaque année, auprès de la Haute Autorité de santé, la liste des associations de patients qu'elles soutiennent et le montant des aides de toute nature qu'elles leur ont procurées l'année précédente. La Haute Autorité de santé publie les informations déclarées (Alinéa ajoute à l'article L. 1114-1 par la loi du 21 juillet 2009, art. 74)

(48) Sur la distinction entre « délibération et participation », J. Chevallier, Rapport du Conseil d'État intitulé Consulter autrement, participer effectivement, Documentation française, juillet 2011, p. 195 s.

démocratie sociale, Michel Borgetto propose différentes pistes. Outre qu'il plaide en faveur d'une représentation des différents acteurs aujourd'hui exclus des conseils (nouveaux syndicats, associations de défense des plus démunis ou des chômeurs, fédérations de retraités, acteurs du secteur de l'économie sociale et solidaire), il suggère de reconnaître aux organismes paritaires, dans le cadre de leur activité de gestion, un véritable pouvoir d'initiative. « *En cas d'opposition des pouvoirs publics, la mesure préconisée pourrait par exemple, si elle a été adoptée à la majorité qualifiée, faire nécessairement l'objet d'un débat au Parlement : ce qui contraindrait alors la majorité et l'opposition à prendre toutes leurs responsabilités devant l'opinion* » (49).

Ce rapide tour d'horizon permet de conclure qu'une démocratisation de la production des chiffres est certainement possible. Et l'on pourrait ajouter que les voies de cette démocratisation vont dans le sens des diverses propositions qui sont faites pour vivifier la démocratie, redonner la parole aux citoyens, ou pour reprendre l'expression du constitutionnaliste Dominique Rousseau, favoriser une démocratie continue (50). En outre un tel choix répondrait parfaitement aux orientations actuelles de l'Union européenne en matière de politique économique et sociale. En effet, loin de mettre en cause l'approche financière de la sécurité sociale, il est au contraire susceptible de la nourrir.

Serait-il pour autant conforme aux conventions signées par la France dans le cadre du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement aux droits reconnus par la Charte sociale européenne (51) ? Dans ses dernières décisions, l'organe qui a pour mission de veiller au respect de cette charte par les législations nationales – à savoir le Comité européen des droits sociaux (CEDS) – a pris soin de souligner que le droit de la charte et la législation de l'Union européenne sont deux systèmes juridiques différents dont les systèmes de valeur ne coïncident pas nécessairement (52). « *Ni la place qu'occupent actuellement les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union européenne ni la teneur et le processus d'élaboration de sa législation ne semblent*

(49) Article précité (1), spéc. p. 210-211.

(50) Ouvrage préc. (7).

(51) Sur la Charte sociale européenne, la « vraie » charte sociale, P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, LGDJ, 2^e édition, 2014, p. 169.

(52) Le CEDS s'est refusé à poser que le droit de l'Union européenne devait être présumé conforme à la Charte sociale européenne. Que la Cour européenne des droits de l'homme, dit-il, ait pu considérer, à partir d'indices suffisamment solides, que le droit de l'Union européenne peut être présumé conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, n'implique pas la même conclusion pour la Charte sociale européenne. Ni la place des droits sociaux dans l'Union européenne, ni les procédures d'élaboration du droit dérivé, n'offrent, selon le CEDS, les garanties nécessaires (CEDS, 23 juin 2010, Confédération générale du travail [CGT] c. France, Req. n° 55-2009 à propos de la réglementation française du temps de travail. V. J.-F. Adandji-Kombé, *Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne : à propos de la décision du comité européen des droits sociaux du 23 juin 2010*, RDT, 2011, p. 233).

Dans une série de décisions adoptées le 7 décembre 2012, le CEDS a conclu que le plan d'austérité imposé à et mise en œuvre par la Grèce violait le droit à la protection sociale (article 12, § 3, de la charte de 1961). La condamnation concerne les réformes des régimes de retraites privé et public (Déc. 78-2012, Syndicat des pensionnés des chemins de fer c. Grèce). V. C. Nivard, *CEDS : seconde condamnation des mesures d'austérité grecques*, CREDOF, *Revue de droits de l'homme, actualité droits-libertés* du 11 mai 2013 (Revue en ligne, <http://revdh.org/?s=ceds>).

justifier que l'on parte de l'idée que les textes juridiques de l'Union européenne sont conformes à la charte » (53).

Cette distance prise par le Comité européen des droits sociaux à l'égard de la logique budgétaire de l'Union rappelle utilement que la construction de la démocratie sociale ne peut être déconnectée des droits fondamentaux, qu'elle n'a de sens que référée à ces droits dont elle doit permettre la réalisation et non la mise en cause. La construction historique de la démocratie sociale opérait cette connexion. Est-ce qu'aujourd'hui la démocratisation de la production des chiffres suffirait à l'assurer ? Rien n'est moins sûr.

On le voit la protection sociale est confrontée à un débat du même type que celui qu'ouvre la réforme du droit du travail.

(53) CEDS, 3 juillet 2013, 85-2012, Confédération générale du travail de Suède (LO) et confédération générale des cadres (TCO) c. Suède.

Sur la nécessité de mieux prendre en compte les exigences des droits sociaux dans les politiques menées en Europe notamment en réponse à la crise économique, financière et de la dette souveraine, Document de Bruxelles sur l'avenir de la protection des droits sociaux en Europe, février 2015, coord. : J.-F. Akandji-Kombé (document faisant suite à la Conférence convoquée les 12 et 13 février à l'initiative de la présidence belge du Comité des ministres du Conseil de l'Europe).