



Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris (Institut historique allemand)

Band 43 (2016)

Bénédicte Zimmermann: Postface. Au-delà de Bismarck – un modèle de solidarité et de partage du risque

DOI: 10.11588/fr.2016.0.44808

Copyright



Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, zur Verfügung gestellt. Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

BÉNÉDICTE ZIMMERMANN

POSTFACE

Au-delà de Bismarck – un modèle de solidarité et de partage du risque

Les contributions réunies dans ce dossier appréhendent, chacune à leur manière, les assurances ouvrières promulguées sous l'autorité du Chancelier Otto von Bismarck, à partir d'un jeu d'échelles spatiales et temporelles¹. Elles montrent de façon éclairante en quoi faire varier la focale d'analyse permet de déplacer les questionnements et d'introduire une distance critique par rapport l'objet, en l'occurrence le «modèle bismarckien» ou les «assurances bismarckiennes».

À travers les arcanes de la politique du Chancelier, les enjeux et les acteurs, les arènes et les scènes qui ont contribué à la façonner (Jürgen Kocka); à travers la manière dont les gouvernements allemands successifs se sont ensuite rapportés à Bismarck (Gabriele Metzler); en suivant la mobilité d'étudiants japonais et américains dans les universités du Kaiserreich et en explorant comment les idées et les enseignements qu'ils y trouvent en viennent à s'agrèger à leur retour en «modèle bismarckien» (Erik Grimmer-Solem); en explorant l'influence des organisations internationales au tournant du XX^e siècle (Sandrine Kott); en attirant notre attention sur la façon dont la référence à Bismarck est (re)travaillée par les instances européennes du XX^e siècle (Arnaud Lechevalier); ou encore en retraçant la circulation des mots et des langues en-dehors de leur communauté linguistique d'origine et en pointant la pluralité des espaces sémantiques associés (Jean-Claude Barbier), les différents contributeurs se confrontent à la même question: pourquoi parle-t-on de «modèle bismarckien»? Pourquoi Bismarck a-t-il laissé son nom à ce qui a été érigé en un modèle de protection sociale?

Gabriele Metzler montre comment la référence à Bismarck se transforme dans les vicissitudes de ses appropriations ou mises à l'écart par des gouvernements aux couleurs politiques changeantes. Erik Grimmer-Solem met en lumière le rôle des institutions académiques allemandes dans la circulation des idées et la constitution d'un modèle allemand. Sandrine Kott et Arnaud Lechevalier soutiennent de manière plus radicale l'absurdité qu'il y a à parler de «modèle bismarckien», et ce pour deux raisons. D'abord parce que les trois lois d'assurance contre la maladie (1883), les accidents du travail (1884), l'invalidité et la vieillesse (1889) s'écartent dans leur forme finale des principes défendus par Bismarck en matière de financement, puisque c'est l'idée de cotisations patronales et salariales qui a finalement été retenue au détriment d'un financement intégral par l'État. Ensuite, parce que ces assurances sont redevables d'expériences locales et étrangères préalables et donc d'un processus de circulation qui dépasse la seule personne de Bismarck. Jürgen Kocka converge vers une conclusion similaire: les assurances du Kaiserreich ne sont pas spécifiquement l'œuvre de Bismarck, mais résultent d'une coconstruction associant une diversité d'acteurs, à différents échelons du Reich (des municipalités au parlement) et au-delà. Son propos se veut cependant plus nuancé. Tout en suggérant qu'il serait préférable de ne pas parler d'«assurances sociales bismarckiennes», il insiste sur la paternité bismarckienne de ces lois: Bismarck en a été l'initiateur et c'est sous son gouvernement qu'elles ont été promulguées. Ces simples faits permettent de comprendre l'attachement du nom du

1 Jacques REVEL (dir.), *Jeux d'échelles*, Paris 1996.

Chancelier aux assurances ouvrières du Kaiserreich. Mais ils laissent entière la question de pourquoi et comment ces dernières ont été érigées en modèle de protection sociale.

À cette question, les auteurs apportent des réponses moins tranchées; ils identifient un faisceau d'éléments dispersés dont il conviendrait d'établir les interdépendances et les articulations, entre enjeux domestiques et circulations transnationales. Mises bout à bout les contributions offrent des pistes stimulantes pour établir un programme de recherches socio-historiques sur la constitution, les usages et la transformation des modèles de politique sociale. Mais un tel programme reste à construire et je me contenterai ici d'approfondir la piste du rapport entre innovation et constitution de modèles suggérée au détour d'un paragraphe par Jürgen Kocka. Elle pose la question des conditions dans lesquelles une innovation, lorsqu'elle est mise en œuvre à grande échelle et qu'elle s'inscrit dans la durée, peut générer un effet de modèle.

Le cas des assurances ouvrières instaurées sous Bismarck se prête tout particulièrement à une réflexion sur la place et le rôle de l'innovation dans le processus de modélisation, plus exactement sur la tension entre l'innovation et sa cristallisation dans des traits suffisamment stables pour être identifiables comme caractéristiques d'un modèle. Jürgen Kocka voit de telles caractéristiques dans un accès aux prestations fondé sur des critères de droit plutôt que de besoin, dans le caractère obligatoire du dispositif ou encore la définition de nouvelles communautés de solidarité qui se différencient des municipalités jusqu'alors en charge de l'assistance. Ces caractéristiques sont significatives d'une nouvelle manière de concevoir le social autour de la notion de risque². C'est là un point décisif qui mérite toute notre attention pour faire sens du modèle associé aux assurances »bismarckiennes«, mais aussi pour cerner les enjeux de sa remise en question aujourd'hui. Commençons par examiner les principaux éléments fondateurs du modèle.

Pour faire court, l'assurance substitue le langage du droit et du risque à celui du devoir et de la faute qui caractérisait jusqu'alors l'assistance. Elle mobilise des techniques statistiques et juridiques d'identification et de regroupement des individus, qui délimitent de nouveaux espaces et modes d'intervention publique comme alternative à la logique discriminatoire de l'assistance. Elle consacre une rupture entre politique d'assistance aux pauvres (*Armenpolitik*) et politique de protection ouvrière (*Arbeiterpolitik*), dans laquelle on peut voir un clivage historique au fondement de l'État social contemporain³. L'idée de partage du risque qui l'accompagne introduit les prémisses d'une responsabilité collective là où régnait jusqu'alors le primat de la responsabilité individuelle ou de la solidarité de proximité⁴.

Mais la portée de cette politique reste limitée sous le Kaiserreich. Elle s'adresse au cœur productiviste de la population ouvrière, laissant pour compte les travailleurs qui évoluent aux marges de la pauvreté, du travail et du non-travail. Seuls les ouvriers répondant à des critères restrictifs sont admissibles dans le cercle des assurés sociaux. Dans le cas de l'assurance maladie, ils doivent exercer une activité non temporaire, avoir un contrat de travail d'une validité supérieure à une semaine et travailler dans l'un des secteurs d'activités listés par la loi⁵. Cette accep-

2 Bénédicte ZIMMERMANN, La constitution du chômage en Allemagne. Entre professions et territoires, Paris 2001.

3 Stephan LEIBFRIED, Florian TENNSTEDT (dir.), Die Spaltung des Sozialstaates, Francfort/Main 1985.

4 Le principe de la responsabilité collective, notamment en cas de maladie, existait déjà dans le cadre de caisses locales, professionnelles ou de fonds mutualistes. Voir Georg STEINMETZ, Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany, Princeton, 1993, p. 125-126. Sur l'invention d'un espace social autour de la notion de risque, voir Jacques DONZELOT, L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques, Paris 1984; Ulrich BECK, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Francfort/Main 1986; François EWALD, L'État providence, Paris 1986; Adalbert EVERS, Helga NOWOTNY, Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaften, Francfort/Main 1987.

5 »Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter«, Reichsgesetzblatt 1883, 9, p. 73 sq.

tion exclut entre autres le personnel de maison (*Gesinde*), les ouvriers agricoles (*Landarbeiter*), les travailleurs à domicile (*Heimarbeiter*) et les journaliers. Elle coïncide avec la définition de l'*Arbeiter* proclamée en 1848 par le Congrès général des ouvriers allemands, puis reformulée en 1869 par le Code de l'industrie et de l'artisanat (*Gewerbeordnung*)⁶, à cette figure sa légitimité.

Les classifications socioprofessionnelles élaborées en vue de la mise en œuvre du projet assurantiel viennent préciser les contours du groupe des ouvriers. Le premier recensement professionnel et industriel de l'Empire entrepris en 1882 répond à cet objectif. Il combine deux principes de classification du monde du travail: maître, compagnon, apprenti, d'une part; ternaies, *Angestellter*, employeur de l'autre. Le croisement de ces six positions avec la profession et le domaine d'activité préside à la définition de catégories socioprofessionnelles construites autour de la position dans la profession (*Stellung im Beruf*). Faiblement hiérarchisée, la topographie sociale ainsi produite reflète une classification fort hétérogène, se référant tantôt à un produit (bougies, savon, cannes, parapluies, corsets, etc.), tantôt à une spécialité professionnelle (affûteurs, couvreurs, etc.).

Cette logique de construction de groupes professionnels relativement larges, à partir du croisement de la branche d'activité et de la position de l'individu dans l'entreprise, trouve sa pertinence dans l'objectif de construire des catégories susceptibles de favoriser un équilibre du risque. Illustrant la dialectique qui s'instaure à la fin du XIX^e siècle entre mises en forme statistiques et définition des politiques publiques, le recensement de 1882, destiné à fournir les bases techniques de la politique assurantielle, tend plus généralement à produire des catégories de référence pour de futures politiques sociales⁷. Mobilisées à l'occasion des recensements de 1895 et 1907, opératoires dans leurs grandes lignes jusqu'en 1925, ces catégories conçues en 1882 pour servir le projet assurantiel sont investies, une fois établies, d'un caractère de naturalité d'autant plus fort qu'elles se trouvent ensuite actualisées à travers le fonctionnement des assurances ouvrières. Aussi par l'intermédiaire des catégories statistiques sur lesquelles elles s'appuient, ces dernières contribuent-elles à produire une nouvelle cartographie de la société, une nouvelle manière de lire et de produire le social.

Le risque, tel qu'il est construit par la législation promulguée sous Bismarck, procède d'un double principe d'association des individus: à la fois territorial et professionnel. Alors que l'assurance maladie, instaurée en 1883, procède d'un mélange de logiques territoriales et professionnelles de partage du risque⁸ et reste, par son enracinement local, dans une grande proximité avec le type d'articulation entre travail et territoire au fondement de l'assistance, l'assurance accident consacre la branche comme entité de partage du risque, selon une logique strictement professionnelle⁹. L'assurance invalidité-vieillesse, quant à elle, inaugure une nouvelle forme de

6 Le Code prussien est étendu en 1871 à l'ensemble du *Reich*. Son titre VII régleme les relations de travail des ouvriers de l'artisanat et de l'industrie. Il concerne plus précisément les »Gewerbegehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Fabrikarbeiter« (Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, 1875: p. 33 sq.).

7 En France, Émile Cheysson, ingénieur social leplaysien, fait du recensement professionnel allemand de 1882 un modèle à suivre afin de disposer d'un »relevé indispensable à une bonne assiette des lois sociales«. D'après Yves BRETTON, Émile Cheysson et l'économie sociale, dans: Jean LUCIANI (dir.), Histoire de l'Office du travail (1890-1914), Paris 1992, p. 188.

8 À côté des caisses locales (*Ortskrankenkassen*) créées par la loi selon un principe mixte d'organisation professionnelle et territoriale, subsistent les caisses préexistantes à la législation: celles des entreprises (*Betriebskrankenkassen*), des corporations (*Innungskrankenkassen*) ou encore des fonds mutualistes du mouvement ouvrier (*Freie Hilfskrankenkassen*). Voir notamment Sandrine KOTT, L'État social allemand. Représentations et pratiques, Paris 1995, p. 30-31.

9 Le risque est porté par les *Berufsgenossenschaften*, associations patronales instituées par la loi de 1884 selon un principe de regroupement des entreprises par branches au niveau du *Reich* ou à des échelons intermédiaires selon le degré de cartellisation et la taille des entreprises.

regroupement territorial des individus par la création en 1889 des *Landesversicherungsanstalten* à l'échelon du *Land*. Si, comme le suggère François Ewald, l'assurance procède, par rapport à l'assistance, d'une «reterritorialisation du lien social» autour de la définition de communautés de risque¹⁰, cette reterritorialisation présente dans le cas de la législation du Kaseirreich de multiples facettes, impliquant diverses combinaisons de regroupements professionnels et territoriaux des individus. Cette diversité permet de comprendre pourquoi les assurances ouvrières ont pu fonctionner comme un référent aux usages multiples, voire contradictoires, dans les débats politiques ultérieurs, comme le montre Gabriele Metzler.

C'est pourtant bien un nouveau modèle de solidarité, par comparaison avec celui de l'assistance, qu'instaurent les assurances ouvrières. Certes composite, inégalitaire et partiel, ce modèle institutionnalise un mode de définition et de hiérarchisation du social autour du travail salarié qui marquera un siècle de politique sociale allemande, plus largement européenne. Ce point s'avère d'autant plus important si l'on considère les remises en question contemporaines du modèle. Les lois Hartz ont été en Allemagne à partir de 2003 une importante source de remise en question des politiques sociales liées au marché du travail. Elles redonnent un poids plus important à la logique de l'assistance et introduisent des pratiques de «workfare» qui rappellent, par certains aspects, les politiques de «travaux d'urgence» de la fin du XIX^e siècle. Elles établissent une nouvelle donne entre responsabilité collective et individuelle, et amorcent un déplacement de paradigme, du risque prévisible et collectivement assumé, vers celui de l'incertitude contre laquelle l'individu est sommé de s'équiper par différentes formes de capitalisation (de savoir pour faire face à l'incertitude du marché du travail, d'actifs financiers pour parer à l'incertitude des vieux jours etc.). À travers ce déplacement, c'est le principe même de solidarité, la manière de faire société et de concevoir le social qui sont remis sur le métier¹¹.

Activer les demandeurs d'emploi tel était l'objectif des lois Hartz. Pour ce faire, elles ont limité l'allocation chômage à 12 mois (pour les moins de 45 ans) et instauré l'obligation d'un retour à l'emploi pour bénéficier de l'aide sociale à l'issue de ces 12 mois. Elles ont ainsi encouragé la création massive d'emplois aux conditions dégradés: des jobs dits «à 1 euro», à moins de 400 euros mensuels sans cotisations sociales¹². Ces mesures ont mécaniquement fait chuter le taux de chômage, mais elles ont aussi considérablement augmenté la précarité et la pauvreté. Moins de chômeurs, mais plus de pauvres. Ce jeu de bascule statistique du chômage vers la pauvreté s'accompagne d'un effet de stigmatisation des chômeurs et a fait resurgir la vieille image de la fin du XIX^e siècle du chômeur paresseux, moralement coupable et responsable de son sort. Il en résulte un clivage social marqué entre ceux qui ont un emploi «classique» et ceux qui évoluent aux marges du marché du travail, qui n'ont pas accès aux mêmes protections, aux mêmes possibilités de formation et ont d'autant moins de chances de revenir vers l'emploi classique, alors même que ces emplois dégradés étaient censés favoriser leur réinsertion sur le marché du travail.

Comme le soulignent Arnaud Lechevalier et Jean Claude Barbier, ces transformations nationales des politiques sociales ne peuvent être analysées indépendamment des impulsions de la Commission européenne en vue d'une «modernisation du modèle social européen». À travers des notions comme celle d'«activation», d'«employabilité» ou d'«investissement social», les

10 EWALD, L'état providence (voir n. 4), p. 403, 527.

11 Bénédicte ZIMMERMANN, Changes in work and social protection: France, Germany and Europe, dans: *International Social Security Review* 59/4 (2006), p. 29–45; Guillaume DUVAL, Made in Germany. Le modèle allemand au-delà des mythes, Paris 2013; Franz SCHULTHEIS, Kristina SCHULZ (dir.), Société à responsabilité limitée. Enquête sur la crise du modèle allemand, Paris 2015.

12 Gerhard BÄCKER, Arbeit um jeden Preis. Um- und Abbau des Sozialstaates durch Niedriglohnbeschäftigung dans: *WISO. Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz*, 25/3 (2002), p. 69–103.

instances européennes diffusent un corpus réformateur commun, une représentation européenne de ce que doit être une «bonne» politique de l'emploi et de la protection sociale. L'importance ainsi prise par les transactions internationales amène à questionner la pertinence contemporaine de la notion de modèle national. En l'absence d'un système politique européen plus intégré, la mise en œuvre de référentiels communs se heurte toutefois à d'indéniables limites. Leur opérationnalisation est tributaire de leur traductibilité dans des espaces sémantiques et institutionnels nationaux, mais aussi de configurations d'acteurs contrastées d'un pays à l'autre. Il en résulte de fortes variations nationales¹³.

La vivacité de la référence au «modèle allemand» dans les débats politiques français des quinze dernières années illustre la forte pertinence que gardent les cadres nationaux. Les malentendus et le brouillage qui caractérise l'évocation de ce modèle frappent cependant. De quoi parle-t-on au juste aujourd'hui, lorsqu'on convie le modèle allemand en France? Faible taux de chômage, baisse des charges sociales, compétitivité des entreprises, croissance économique: le modèle est caractérisé par ses performances, mais la confusion et les désaccords s'installent dès lors qu'il s'agit d'en identifier les principes fondateurs. La difficulté est d'autant plus grande que le système socio-économique allemand contemporain est lui-même composé d'éléments en tension. Les assurances sociales dites bismarckiennes en constituent une pierre, il convient d'y ajouter le droit du travail weimarien et le «modèle» de relations professionnelles qu'il instaure, la reformulation de ce dernier après la Seconde Guerre mondiale, mais aussi les nouvelles orientations introduites par le gouvernement Schröder et les lois Hartz. Conformément à ces dernières, la réduction des prestations sociales est en passe de devenir le trait d'un nouveau modèle allemand. Mais à lui seul ce trait ne peut être source de performance, il l'est parce qu'il s'articule à d'autres caractéristiques historiques du modèle allemand, en particulier celles posées par les juristes de la république de Weimar. En 1922, Heinz Potthoff, juriste d'obédience libérale démocrate, écrivait: «la relation de travail n'est pas en premier lieu une relation contractuelle, mais une relation sociale»¹⁴. Cette petite phrase offre une clé de compréhension du système allemand de relations professionnelles. Distinct de la pure relation d'échange, la relation de travail est conçue comme une relation interpersonnelle qui fait intervenir des personnes humaines, avec leurs attentes propres, de respect, de reconnaissance, de dignité. À ce titre, elle implique un ensemble de droits et de devoirs réciproques tels que la loyauté et la sécurité. Le droit weimarien fait ainsi du collectif des employeurs et des salariés sa source, il les réunit dans une même communauté orientée vers un effort productif commun, consolidant le principe des assurances ouvrière du Kaiserreich, tout en le dépassant. L'idée d'une responsabilité collective, associant employeurs et salariés et incarnée par la codétermination, est ici décisive. Comme le souligne Arnaud Lechevalier, elle n'est pas étrangère à la rapidité avec laquelle l'Allemagne a réussi à surmonter la crise de 2008.

Mais comment ce pilier historique du modèle allemand, à savoir l'implication des salariés avec les employeurs dans une communauté de production solidairement responsable de ses résultats, est-il conciliable sur le moyen terme avec la réduction des prestations sociales, le renforcement de la responsabilité individuelle et l'instauration d'un salariat à deux vitesses? La capacité à se serrer les coudes en temps de crise au nom du bien commun de l'entreprise est un atout indéniable. Cependant, elle suppose des contreparties pour les salariés et une convention de confiance entre les différentes parties-prenantes de l'entreprise. La question se pose dès lors de

13 Pour une comparaison entre la France et l'Allemagne en matière de politiques de lutte contre le chômage, voir Sabine RUDISCHHAUSER, Bénédicte ZIMMERMANN, De la critique à l'expertise. La modernisation de l'action publique: le cas du chômage en France et en Allemagne, dans: Bénédicte ZIMMERMANN (dir.), Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe, Paris 2004, p. 247-285.

14 Heinz POTTHOFF, *Das neue Arbeitsrecht*, Munich 1922, p. 15.

savoir si les nouveaux ingrédients du modèle allemand du XXI^e siècle introduits par les lois Hartz ne risquent pas à termes d'entamer son socle historique qui reste pourtant un point d'appui décisif de la performance économique allemande. L'Allemagne a basculé en un siècle d'un modèle social vers un modèle économique, mais n'est-elle pas aussi inexorablement entraînée à miner l'édifice social qui soutient ce dernier ?

Le retour aux assurances sociales du Kaiserreich opéré dans ce dossier montre que le défi des réformes contemporaines de la protection sociale, n'est pas seulement financier, il est également politique et éthique. Il met en jeu les projets de société sur lesquels ont été bâtis la France et l'Allemagne au cours du dernier siècle; projets dans lesquels l'emploi et les assurances sociales pourvoient aussi bien à la sécurité individuelle que collective et à l'intégration sociale. Or de plus en plus de personnes se trouvent aujourd'hui rejetées aux marges ou hors du travail, et par conséquent d'une protection sociale historiquement fondée sur l'emploi. Réformer la protection sociale s'avère donc une nécessité, mais une telle réforme ne soulève pas seulement des enjeux techniques, financiers et économiques, elle pose la question des conceptions de la solidarité, de la justice et du bien commun susceptibles de présider à un projet de société renouvelé.