

Francia – Forschungen zur westeuropäischen

Geschichte Bd. 36

2009

Alain Lattard, L'Allemagne d'après-guerre au miroir de sa

politique sociale

DOI: 10.11588/fr.2009.0.44957

---

#### Copyright

Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Stiftung Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland (DGIA), 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.

ALAIN LATTARD

## L'ALLEMAGNE D'APRÈS-GUERRE AU MIROIR DE SA POLITIQUE SOCIALE

L'Histoire de la politique sociale en Allemagne depuis 1945, vaste entreprise historiographique patronnée conjointement par le Ministère du travail et des affaires sociales et les Archives fédérales allemands est désormais achevée<sup>1</sup>. Nous avons rendu compte dans *Francia*<sup>2</sup> des volumes précédents. Comme ceux-ci, les cinq derniers volumes restants dont il est question ici combinent une analyse exhaustive, balayant successivement champ par champ tout le spectre d'une politique sociale comprise dans l'acception large du terme, et une approche synthétique, embrassant la politique sociale comme un tout. À la vision rapprochée des articles spécialisés, la plupart du temps autant nourris de documents d'archives que de littérature secondaire, s'ajoute par conséquent le grand angle du très ample volet introductif, consacré pour chaque période au contexte politique et économique, et la profondeur de champ du chapitre conclusif, à la fois récapitulatif et évaluatif. Impossible donc, dans le cadre d'un compte-rendu relativement bref, de faire pleinement justice à la richesse du matériau proposé. Malgré la lacune chronologique due aux hasards de l'ordre de parution, les cinq ouvrages fournissent pourtant l'occasion de récapituler les grandes phases de la politique sociale allemande de la fin des années 1950 à 1994 et de replacer cette politique dans le cadre de l'histoire globale de l'Allemagne depuis 1945.

En ce qui concerne la RFA-Allemagne de l'Ouest, des trois phases chronologiques correspondant aux volumes 4, 5 et 6, c'est évidemment la période centrale des années 1966–1974 qui paraît la plus marquante. Elle présente en effet, sous la première Grande coalition de l'après-guerre et les gouvernements sociaux-démocrates/libéraux version Brandt, un véritable feu d'artifice de réformes, au regard duquel la phase suivante comme la précédente peuvent apparaître bien pâles: 1957–1966, un peu glorieux épilogue de l'ère de Konrad Adenauer, et 1974–1982 le refroidissement des ardeurs sociales face à la crise. Mais, regardées de plus près, ces périodes mineures ont aussi tout leur intérêt, pour ce qu'elles révèlent de la gestation du changement.

- 1 La contribution présente correspond à un compte rendu des livres de Michael RUCK, Marcel BOLDORF (éd.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 4 1957–1966: Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes*, Baden-Baden (Nomos) 2007, XII–1049 p., avec un CD-Rom de documents, ISBN 978–3–7890–7319–9, 149 €; Hans-Günter HOCKERTS (éd.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5 1966–1974: Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*, Baden-Baden (Nomos) 2006, XIV–1133 p., avec un CD-Rom de documents, ISBN 978–3–7890–7321–2, 169 €; Martin H. GEYER (éd.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 6 1974–1982: Bundesrepublik Deutschland. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit*, Baden-Baden (Nomos) 2008, XII–1085 p., avec un CD-Rom de documents, ISBN 978–3–7890–7323–6, 169 €; Christoph BOYER, Klaus-Dietmar HENKE, Peter SKYBA (éd.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 10: Deutsche Demokratische Republik 1971–1989. Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang*, Baden-Baden (Nomos) 2008, XII–921 p., avec un CD-Rom de documents, ISBN 978–3–7890–7331–1, 169 €; Gerhard A. RITTER (éd.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: Bundesrepublik 1989–1994 Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*, Baden-Baden (Nomos) 2007, XIV–1320 p., avec un CD-Rom de documents, ISBN 978–3–7890–7333–5, 169 €.
- 2 Voir *Francia* 33/3 (2006), p. 307–309.

Ainsi, dans l'introduction du volume 4, Bernhard Löffler cerne bien l'ambivalence des années 1957–1966 qui, tant du point de vue mental que sociétal, sont à la fois ancrées dans l'après-guerre et annonciatrices d'une ère nouvelle. La continuité se lit dans l'importance que gardent encore les politiques de dédormagement (*Lastenausgleich* aussi bien que *Wiedergutmachung*), de reconstruction urbaine ou encore l'intégration des expulsés. Mais de ces préoccupations, certaines, dont les deux dernières, commencent déjà à perdre de leur intensité. Grâce notamment à la forte croissance économique et au bon fonctionnement des institutions pointe désormais, et c'est là la nouveauté, le sentiment d'un retour à la normalité: dans ses deux déclarations gouvernementales, le chancelier Ludwig Erhard n'évoque pas par hasard »la fin de l'après-guerre«.

Certes, sur le plan politique, stabilisation et consolidation sont bien les maîtres-mots de la période, qu'illustre le »Keine Experimente!« adenauerien des élections de 1957. L'épithète de restauration, employée par certains intellectuels dans les débats de l'immédiat après–1945 et surtout mobilisée ultérieurement dans les analyses néo-marxistes des années 1970, peut à cet égard rendre compte du conservatisme politique et des options libérales en matière de régime socio-économique. Elle ignore en revanche la puissance du changement social qui, sous la surface, affecte les modes de vie, les relations sociales et finalement, même si cela apparaît avec retard, les orientations et la culture politiques.

Les mutations à l'œuvre sont d'abord d'ordre démographique, avec le fort apport migratoire de la main-d'œuvre étrangère et surtout l'amorce d'un déclin de la natalité (la pilule contraceptive est en vente à partir de 1962, l'inflexion des naissances observée par les démographes à partir de 1965–1967, mais la régression en chiffres absolus du mouvement naturel est manifeste seulement à partir de 1972); elles sont ensuite socio-économiques, avec, sur l'ensemble de la période, une prospérité qui permet le retour au plein-emploi et l'émergence de la société de consommation (»l'accession au bien-être« mise en exergue par le sous-titre du volume); socio-culturelles, enfin, avec, parallèlement à la diffusion de l'aisance matérielle, l'amélioration de la situation des salariés, l'évolution corrélative du mouvement ouvrier vers le pragmatisme, l'augmentation de la mobilité sociale et spatiale, l'érosion des milieux sociaux homogènes et des frontières de classe, sans oublier une modification profonde de la situation sociale et du vécu des jeunes et des femmes.

À première vue, ce changement sociétal ne génère pas de grandes innovations en matière de politique sociale. Mais l'impression ne paraît se vérifier que si l'on se cantonne à la politique sociale au sens strict du terme. Comme le montrent les articles consacrés aux différentes branches de l'assurance sociale, mis à part peut-être la législation sur l'épargne salariale (*Vermögensbildung*), les années 1957–1966 sont, dans ces domaines, avant tout caractérisées par l'extension et la consolidation. Extension au sens où s'opère une universalisation progressive de la couverture assurancielle, dont profitent progressivement de nouvelles catégories comme les femmes, les jeunes, les artisans ou les agriculteurs – de même que les ouvriers profitent désormais à égalité avec les employés du paiement de leur salaire en cas d'arrêt-maladie. Parallèlement, s'opère aussi une consolidation de la place de la Sécurité sociale dans la mesure où elle devient définitivement un constituant indispensable de l'ordre économique ouest-allemand.

Ce bilan n'est déjà pas négligeable, d'autant que, comme Marcel Boldorf le souligne dans la résumé-conclusion de l'ouvrage, s'amorce dans le même temps une évolution qui caractérisera pleinement les années Kiesinger-Brandt: l'aspiration à une politique sociale plus ambitieuse, qui non contente d'être *Sozialpolitik* vise le statut de *Gesellschaftspolitik*. On peut voir dans la promulgation en 1961 de la loi sur l'aide sociale (*Bundessozialhilfegesetz*), qui, au-delà de prestations ponctuelles en cas de pauvreté, définit indirectement un revenu minimum d'existence, un premier pas dans cette direction. Dans le champ des relations du travail, de l'emploi ou encore la politique éducative, la période 1957–1966, tout aussi innovante, s'avère également capitale pour comprendre les réformes et les problèmes de l'ère social-libérale.

Ainsi, concernant les relations du travail, ces années voient se conforter un cadre juridique basé sur le droit du juge (la jurisprudence du *Bundesarbeitsgericht*) et, sur la base d'acquis sociaux appréciables (en particulier une augmentation du pouvoir d'achat et une baisse négociée du temps de travail), la pacification des relations patronat-syndicat. Pour ce qui est de l'emploi, c'est surtout le recrutement massif de travailleurs immigrés, initié en 1955, qui retient l'attention. Opéré selon une logique purement économique, où, jusqu'en 1966, les intérêts de l'économie allemande et ceux des pays exportateurs de main-d'œuvre sont tout à fait convergents, ce recrutement fait passer la part des étrangers dans l'activité de 1,2 % en 1960 à 5,8 % en 1966. Tout en posant au préalable le principe d'une rotation de la force de travail, cette politique laisse se mettre en place les mécanismes de renouvellement des contrats et de stabilisation de la main-d'œuvre voulus par les employeurs qui contredisent ses prémisses. Dès le milieu des années 1960, la part des immigrés venant pour un séjour limité va décroître, le regroupement familial prend de l'importance et la nécessité de mener une politique sociale spécifique ainsi que de réfléchir à une stratégie d'intégration commence à se faire sentir. Mais la focalisation sur les seules considérations économiques et le postulat »Deutschland ist kein Einwanderungsland« rendent aveugle aux problèmes qui éclateront à partir des années 1970.

Enfin, les années 1957–1966 voient véritablement la gestation de la réforme éducative qui sera un des enjeux clés de la période suivante. Le besoin de modernisation est impulsé tant par le changement socio-économique que par les comparaisons internationales, y compris dans une perspective de concurrence Est – Ouest. La volonté de changement commence à se cristalliser au niveau institutionnel dès 1959, avec le plan de réforme scolaire du *Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen*, organe consultatif associant experts et personnalités représentatives – même si, avec le recul, ses propositions nous paraissent encore bien timides. Elle s'affirme ensuite au début des années 1960 avec d'une part l'émergence de l'économie de l'éducation et les thèses de Georg Picht sur la »deutsche Bildungskatastrophe«, d'autre part l'intensification de la discussion publique, qui se traduit en 1964 dans les programmes de tous les grands partis et débouche en 1965 sur la création du *Deutscher Bildungsrat*, institution jouant un rôle majeur dans les réformes ultérieures. Les questions éducatives prouvent donc, si besoin était, l'intérêt de la décennie 1957–1966 pour éclairer la progression de la politique sociale allemande. Fournissant toutefois l'exemple d'une dynamique continue depuis le début des années 1960, elles montrent, il est vrai, les limites d'une périodisation calée sur les césures politiques.

Globalement, la pertinence d'une telle périodisation, qui conduit à placer la période 1966–1974 (traitée dans le volume 5) sous le signe »des nouveaux départs« (cf. le sous-titre: »Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs«), n'est cependant pas remise en cause. Car c'est bien l'accession au gouvernement du parti social-démocrate qui permet de traduire en action politique la demande sociale de réforme, même si celle-ci était latente ou même manifeste depuis des années. Ce découpage chronologique rompt avec une historiographie qui avait tendance à situer la Grande coalition CDU-SPD dans la continuité de la période Adenauer. Il souligne au contraire le substrat commun qu'elle partage avec les gouvernements de la Petite coalition SPD-FDP: l'identification à une politique de modernisation impulsée par l'État, en d'autres termes la croyance en la possibilité de planifier l'inflexion du changement social, que la première déclaration gouvernementale du chancelier Kurt Georg Kiesinger reflète bien lorsqu'elle invoque une *fortschrittliche Gesellschaftspolitik*.

Sous la Grande coalition, ce »nouveau départ« de la politique sociale n'est toutefois pas tonitruant, car les deux partis au pouvoir se concentrent d'abord sur l'assainissement des finances publiques et la maîtrise de la crise conjoncturelle qui a précipité la chute du cabinet Erhard. Il se traduit malgré tout par une série de réformes importantes. Les principales touchent au statut salarial: pleine égalité ouvrier-employé face à l'indemnisation de l'arrêt-maladie et en matière de financement de l'assurance-vieillesse, par ailleurs modernisation de la gestion du

marché du travail par l'introduction de mesures de reconversion et de formation continue (*Arbeitsförderungsgesetz* de 1969). À cela s'ajoute une réforme de la formation professionnelle et une série de modifications constitutionnelles qui créent les conditions institutionnelles de certaines réformes ultérieures de la Petite coalition sur les plans éducatifs et de la politique de santé. On retrouve bien ici le dénominateur commun de la période, évoqué précédemment, l'ambition de mener une politique sociale ne se contentant plus de secourir des groupes défavorisés particuliers, mais une *Gesellschaftspolitik*, intervention préventive et non plus seulement réactive (c'est notamment l'objectif de l'*Arbeitsförderungsgesetz*), à même de corriger des dysfonctionnements sociaux globaux.

Avec la Petite coalition, la politique de réformes accélère son rythme, mais vise aussi de façon plus spécifiquement social-démocrate à faire progresser l'égalité sociale et la participation des salariés dans la sphère productive. Il s'agit donc à la fois d'améliorer la protection sociale, dans la continuité de ce qui a été fait auparavant, mais aussi, conformément à l'ambition nouvelle, de lancer de grands chantiers de réforme sur le terrain de l'éducation (au nom de l'égalité des chances), sur celui de la codécision au niveau de l'établissement (*Betriebsverfassung*) et de l'entreprise (*Unternehmensmitbestimmung*), enfin de promouvoir l'amélioration concertée des conditions de travail (*Humanisierung des Arbeitslebens*).

Concrètement, la politique engagée conduit à majorer et à étendre le cercle des bénéficiaires d'un grand nombre de prestations sociales: cela vaut à la fois pour les assurances chômage, maladie et vieillesse (avec notamment, l'introduction de la retraite à la carte), mais aussi pour les victimes de guerre ainsi que pour la protection et l'aide aux handicapés. Sur ce plan, les résultats sont tangibles. Pour les réformes relevant de la démocratie sociale, ils sont plus contrastés. Conformément aux intentions, la modification du *Betriebsverfassungsgesetz* votée en 1972 améliore les droits de participation dans l'établissement pour les élus du personnel et donne davantage de possibilités d'intervention aux syndicats. En revanche, la réforme de la codécision au niveau de l'entreprise, déjà âprement discutée sous le gouvernement de Grande coalition, se heurte à une vive résistance des milieux patronaux, relayée efficacement par le FDP au sein de la Petite coalition et par l'opposition, qui s'appuie bientôt sur un rapport de force favorable au Bundesrat. Le compromis final, bien en retrait par rapport au programme social-démocrate, ne sera voté qu'en 1976 et opératoire qu'en 1979, après que le Tribunal fédéral de Karlsruhe ait dû statuer sur un recours en inconstitutionnalité.

Le bilan est encore plus mitigé en ce qui concerne la réforme éducative. Certes, les années Brandt mettent au centre du débat politique la question scolaire. Elles font progresser la réflexion scientifique sur ce terrain et s'efforcent de créer les institutions susceptibles de programmer et de piloter le changement, jugé nécessaire à tous les niveaux. De fait, ces années sont aussi celles d'une augmentation considérable de la dépense publique d'éducation (qui passe de 15,7 à 44,6 milliards de DM entre 1965 et 1973). Les gouvernements ne font toutefois là qu'accompagner une expansion scolaire et universitaire qui a commencé dès le début des années 1960. Et surtout, la profonde réforme structurelle initialement annoncée, en particulier l'unification de l'école secondaire, ne peut avoir lieu. La politique éducative pâtit du polycentrisme décisionnel induit par le fédéralisme en même temps qu'elle s'enlise dans les débats idéologiques.

Outre la polarisation politique, c'est la détérioration de la situation budgétaire, puis économique qui bloque finalement l'ardeur réformatrice. L'explosion de la dépense sociale incite les responsables sociaux-démocrates les plus lucides à modérer leurs revendications, ce qui se traduit déjà dans la tonalité de la déclaration gouvernementale du deuxième gouvernement de Willy Brandt en 1972. Puis, la fin de la prospérité à partir de la fin 1973 pose bientôt de façon plus aiguë et plus fondamentale la question du financement de l'État social. Avant de contribuer au retour du balancier politique au profit des chrétiens-démocrates en 1982, elle force les sociaux-démocrates eux-mêmes aux premières révisions déchirantes. Comme le montre le vo-

lume 6 de notre série, les années 1974–1982, plus qu'un simple interrègne, sont de fait une période charnière.

Le changement de paradigme est d'abord économique, car après un premier choc pétrolier dont l'Allemagne, toujours performante à l'exportation, se relève d'abord plutôt bien grâce à la demande des pays de l'OPEP, le second choc, majoré par la hausse du dollar, propulse le chômage au-delà de 2 millions. Pire, la permanence des déséquilibres suggère bientôt qu'au-delà des désordres conjoncturels, on est aux prises avec des changements structurels jusqu'ici inconnus. La recherche de solutions à la mesure des problèmes nouveaux se reflète alors dans les discussions sur le modèle de croissance, sur le type de politique économique approprié, ou encore sur le statut du travail dans la société (*Krise der Arbeitsgesellschaft*). Mais cette dernière thématique, qui dépasse la dimension purement économique de la crise, montre clairement que l'horizon d'incertitude est à l'époque plus vaste encore: les interrogations touchent les valeurs et la représentation de la société dans son ensemble. Traditionnellement ouverts aux impulsions venues d'outre-atlantique (en tout cas plus que leurs homologues français), les intellectuels ouest-allemands suivent sans tarder les pistes soulevées par Daniel Bell (sur la société »post-industrielle« – 1973) ou Ronald Inglehart (sur l'émergence de valeurs »post-matérielles« – 1971). Ainsi, les analyses macro-sociologiques prennent par exemple de plus en plus en compte la relative unification des conditions d'existence (favorisée par les acquis de la politique sociale), la pluralisation des milieux et l'individualisation des styles de vie pour relativiser les anciens modèles de stratification sociale essentiellement basés sur le statut socio-professionnel. Bien d'autres remises en cause conceptuelles et théoriques qui affectent parallèlement les sciences humaines et sociales tournent pendant ces années autour de la même question: l'émergence d'une nouvelle étape de la modernité (*Post- ou zweite Moderne*).

Ce bouleversement des repères intellectuels (Habermas parle de »neue Unübersichtlichkeit«) a des prolongements très visibles au niveau politique. Dans les partis, on observe une prolifération des discussions programmatiques, qui reflète à la fois le besoin de redéfinir les stratégies face à la crise, mais constitue aussi une réaction à l'importance croissante des votes flottants: pour attirer l'électeur de moins en moins sociologiquement captif, il faut s'approprier de nouvelles thématiques, en d'autres termes s'affirmer dans la nouvelle concurrence discursive. L'autre phénomène marquant, on ne peut plus significatif de la recherche d'alternatives, est la montée en puissance de nouveaux mouvements sociaux, mouvement écologiste, féminisme, mouvement de la paix, dont la capacité de mobilisation ne peut qu'impressionner l'observateur français. Dans ce contexte général, on comprend mieux pourquoi Helmut Kohl éprouvera le besoin de qualifier l'alternance de 1982 de »tournant intellectuel et moral« (*geistig-moralische Wende*). Aussi vagues qu'en soient les références, ce recours à une sémantique du changement, outre qu'il est dans l'air du temps, s'efforce de renverser les fronts pour que les sociaux-démocrates puissent désormais être taxés de conservatisme.

Si le chancelier Helmut Schmidt est effectivement peu suspect de sympathies pour la mouvance alternative (tout comme Helmut Kohl, d'ailleurs...), on aurait pourtant tort de considérer la politique sociale menée huit ans durant sous sa houlette comme une pure continuation de celle des gouvernements Brandt. Certes, la première année de son gouvernement voit encore l'introduction ou l'extension de toute une série d'avantages sociaux (en particulier l'indexation sur l'évolution salariale des allocations chômage ainsi que des retraites d'agriculteurs, l'introduction d'une indemnité salariale en cas de faillite, des mesures de pérennisation des retraites d'entreprise, une loi sur la protection des locataires etc.), mais le collectif budgétaire (*Haushaltsstrukturgesetz*) de décembre 1975 renverse la vapeur. Il est suivi de lois modérant l'évolution des retraites en 1976, de mesures pour la maîtrise des coûts de l'assurance maladie et, jusqu'en 1982 d'un grand nombre d'ajustements techniques du droit fiscal et social conduisant à une minoration des dépenses. L'ultime budget social-démocrate/libéral, qui sera exécuté en 1983 par la coalition CDU/CSU–FDP prouve une dernière fois qu'avant même le changement

de gouvernement, on s'était engagé résolument dans la voie des économies. L'évolution de la part des dépenses sociales dans le PIB en fait foi, puisque parvenue au niveau record de 33,7 % en 1975, elle retombe à 32,2 % en 1982, un chiffre qui sous-estime d'ailleurs l'effort accompli, du fait de la croissance négative de -1,1 % enregistrée cette année-là.

Ce renversement de tendance est dû au réalisme du chancelier, qui dès la fin de l'ère Brandt dénonçait une générosité redistributive trop peu consciente des contraintes économiques. Le resserrement de celles-ci avec la crise rend à ses yeux l'austérité plus nécessaire que jamais dès lors qu'il s'agit de donner la priorité aux dépenses publiques d'investissement. L'inflexion s'explique il est vrai aussi largement par le changement des rapports de force politiques. Le SPD a essuyé une série de revers électoraux au niveau régional, qui incitent à modérer sa ligne politique pour aller chercher des voix au centre. Et surtout au sein du FDP, le rééquilibrage des courants internes fait que le libéralisme économique prend désormais résolument le pas sur le libéralisme social. À négliger cette nouvelle donne, on ne comprendrait pas pourquoi le volet non redistributif du projet social-démocrate est également revu à la baisse pendant les années Schmidt: certes, la loi sur la cogestion paritaire pour les grandes entreprises (*Unternehmensmitbestimmung*) est finalement adoptée dans la douleur, mais au prix de modalités qui, si elles apparaissent aujourd'hui très avancées, déçoivent à l'époque beaucoup les syndicalistes (nous y avons fait allusion plus haut). La désillusion est plus nette encore dans le domaine éducatif, puisque en matière de formation professionnelle, dernier domaine sur lequel le gouvernement fédéral pouvait espérer avoir prise, la réforme échoue finalement sur les résistances du patronat relayées par le FDP et sur le veto du *Bundesrat*, où les partis d'opposition détiennent la majorité.

La politique sociale de l'ère Schmidt marque-t-elle une rupture par rapport à celle des gouvernements Brandt? Oui, dans la mesure où elle met un terme à la phase d'expansion des dépenses sociales. Beaucoup moins clairement du point de vue de la méthode: d'une part parce que face aux déficits qui se creusent, les mesures sont prises au coup par coup, sans esprit de système. D'autre part, parce que l'objectif proclamé reste celui de la consolidation, donc une sorte de réforme de la réforme et non pas une véritable restructuration du système. Encore faut-il se rappeler qu'en cette fin des années 1970, la prise de conscience des problèmes de l'État social n'en est qu'à ses débuts et que les résistances à toute remise en cause des acquis en sont d'autant plus fortes. Et encore faut-il aussi insister sur le fait que, malgré le tournant annoncé, les réaménagements (*Umbau*) auquel procèdera le gouvernement Kohl après 1982 ne relèvent pas non plus d'une stratégie de rupture radicale.

La nécessité de réduire le train de vie social pour tenir compte des contraintes économiques s'impose aussi de l'autre côté du Mur. Mais, comme le montrent bien les analyses du dernier volume sur la RDA, le volume 10, consacré aux années Honecker (1971-1989), l'inflexion n'y est pas assumée politiquement: et ce, parce que, reflétant la déroute du système, elle n'est tout simplement politiquement pas assumable. Le paradoxe veut en effet que le SED annonce précisément une expansion tous azimuts des prestations sociales alors même que l'évolution économique, tant internationale qu'intérieure, le prive des moyens de tenir ses promesses.

À peine arrivé au pouvoir, Erich Honecker rompt en effet avec la stratégie socio-économique de son prédécesseur. Walter Ulbricht avait tenté de moderniser l'appareil productif au moyen d'une politique d'investissement sélective et d'une flexibilisation de la planification. Mais compte tenu des répercussions néfastes de cette politique sur la division du travail au sein du bloc soviétique et surtout sur l'approvisionnement de la population en RDA, le VIII<sup>e</sup> congrès du SED définit en 1971 de nouveaux objectifs: la «tâche première» (*Hauptaufgabe*) consiste désormais à «continuer d'élever le niveau matériel et culturel du peuple sur la base d'un rythme de développement élevé de la production socialiste». En clair, le développement économique ne doit plus sacrifier l'augmentation des revenus et l'amélioration de la consommation individuelle. Le plan adopté au même congrès fixe d'ailleurs pour ces deux grandeurs un taux de

croissance annuel de 4 %. Cinq ans plus tard, l'insertion dans le programme du Parti du principe de »l'unité de la politique économique et de la politique sociale« (*Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik*) donne même à cette option un caractère définitif.

Or, au moment où la perspective d'une amélioration du niveau de vie prend le rang d'un dogme, il est déjà clair pour les cadres les plus lucides du parti que les conditions économiques de sa réalisation sont moins que jamais présentes. L'échec tient avant tout aux faiblesses congénitales du régime planificateur, que la recentralisation décidée par Honecker ne fait qu'accuser. Les efforts désespérés pour rationaliser et moderniser par l'investissement, en particulier en lançant un programme de développement du secteur informatique, butent sur des mécanismes de régulation qui génèrent rigidités et gaspillages. Et l'espoir que la nouvelle politique sociale, induisant une élévation de la productivité du travail, pourrait enclencher un cercle vertueux entre progrès social et essor économique reste un vœu pieux. Au contraire, faute de marges suffisantes, la politique sociale redistributive se fait aux dépens de l'investissement et, conjugué à un environnement économique international défavorable, précipite la RDA dans le piège de l'endettement extérieur.

Dès le choix initial de 1971 existait un risque de dépendance extérieure, car pour améliorer l'offre de bien de consommation, il fallait à la fois importer davantage de ce qu'on ne produisait pas et conserver pour le marché interne une plus grande part de ce qu'on produisait, donc se priver d'une partie des revenus d'exportations. D'emblée, la *Hauptaufgabe* se traduit par conséquent par une dégradation de la balance commerciale, en particulier avec les pays capitalistes. La situation empire à partir de la fin des années soixant-dix par suite des programmes de modernisation, qui conduisent en outre à importer un surcroît de biens de production occidentaux, mais surtout à cause de la détérioration des termes de l'échange induite par la crise énergétique. La RDA n'échappe pas à celle-ci, car l'URSS, son principal fournisseur de pétrole, aligne ses tarifs sur les cours internationaux. Ainsi, pour faire face à la hausse drastique des coûts (entre 1970 et 1985, le prix du pétrole soviétique est multiplié par 13), il faut s'endetter de plus en plus: dès 1978, le seul service de l'intérêt absorbe déjà  $\frac{1}{4}$  des recettes d'exportation. Comme on le sait, la RDA n'échappera à la banqueroute que grâce aux opérations douteuses du service de Coordination commerciale d'Alexander Schalck-Golodkowski et aux prêts accordés à plusieurs reprises par la RFA.

Dans ces conditions, la politique sociale de la RDA ne peut rester le but prioritaire (*Hauptaufgabe*) annoncé. Les décisions les plus conformes à cette annonce sont prises au début des années 1970, avec, en particulier, la revalorisation des minima salariaux et de retraite, une augmentation des subventions pour modérer les loyers, un surcroît d'importation de biens de consommation, ainsi qu'une majoration des investissements vers ce type de production, enfin la mise en place d'une politique familiale plus seulement favorable au travail féminin, mais aussi (en dépit de la légalisation de l'interruption de grossesse en 1972) ouvertement nataliste. L'année 1976 voit encore un train de mesures dans le même esprit, auxquelles s'ajoute le passage progressif à la semaine de 40 heures, mais ensuite, il faut en rabattre de ses ambitions. Sous la contrainte du financement (à la fin de la période, les subventions sociales absorbent près du tiers du produit intérieur!), il se concentre sur la défense de quelques acquis centraux: ce sont, pour l'essentiel, le programme de construction, les loyers administrés, la durée des congés payés et le samedi chômé, enfin la politique familiale.

Cette inflexion contribue à partir des années 1980 à nourrir le mécontentement qui mine le régime. Le manque de biens de consommation, visible au gonflement des comptes d'épargne, rend la vie difficile. L'insatisfaction croît d'autant plus que la façon dont la pénurie est gérée fait mentir le programme du SED de 1976, selon lequel la nouvelle politique sociale devait contribuer à l'homogénéisation de la société socialiste. Au contraire, le système des magasins vendant uniquement contre paiement en devises et un certain nombre d'avantages donnés à la nomenclatura favorisent les inégalités. Plus encore, l'espoir de Honecker que dans la concurrence des



systèmes, la crise des économies occidentales ferait ressortir les avantages intrinsèques du socialisme se révèle illusoire. Aux yeux de la majorité des citoyens, la sécurité de l'emploi et le faible coût des produits et services de base semblent largement occultés par la faiblesse du niveau de vie moyen en comparaison du grand voisin de l'Ouest. Car bien que celui-ci amorce au même moment une cure d'austérité, la croissance économique et l'expansion de la politique sociale y ont été si fortes depuis le début des années soixante-dix que son attractivité socio-économique reste intacte. Il faut dire que la perméabilité croissante de la frontière interallemande consécutive à la politique de détente permet aux citoyens de l'Est de toucher du doigt le degré de développement ouest-allemand. Parallèlement, la réception généralisée de la télévision de l'Ouest renforce l'image d'une RFA qui surmonte mieux la crise que la plupart des autres grandes économies capitalistes (cf. le slogan »Modell Deutschland« des élections fédérales de 1976).

La fin de la RDA tient évidemment largement à des facteurs politiques, extérieurs avec la crise polonaise, puis la glasnost et la Perestroïka en Union soviétique, intérieurs avec la montée multiforme de la contestation dans le pays lui-même. Mais l'impasse économique et l'échec du »socialisme de consommation« promis par Honecker en 1971, qui en résulte, ont puissamment contribué à saper la légitimité du régime. Ils contribuent aussi, il est vrai, à accréditer au moment de l'unification certaines illusions concernant la RFA, qui vont peser sur la suite de l'histoire. Ne pouvait-on pas lire en 1990 sur une des banderoles de l'église Saint-Nicolas de Leipzig: »Helmut prend nous par la main et conduit-nous dans le pays du miracle économique« (»Helmut nimm uns an die Hand und führe uns ins Wirtschaftswunderland«)?

Dans les années 1989–1994, couvertes par le volume 11, la politique sociale est évidemment, cf. aussi le sous-titre, »placée sous le signe de l'unification«. Cette conjoncture historique à la fois très exceptionnelle et très complexe (pas étonnant qu'avec plus de 1300 pages, le volume 11 soit le plus épais de la série!) suggère deux types de questions complémentaires, faisant alternativement de la politique sociale un déterminant et un déterminé. Plus précisément: dans quelle mesure la politique sociale a-t-elle influencé l'unification, et en particulier l'a-t-elle facilité, mais aussi dans quelle mesure en a-t-elle été en retour modifiée?

Le premier type d'interrogation a déjà reçu une esquisse de réponse, en tout cas pour ce qui concerne la période précédant immédiatement la chute du mur: les retombées sociales de la prospérité économique, visibles par delà le rideau de fer, sont indéniablement un des ferments expliquant la décomposition de la RDA. Mais le constat vaut aussi pour la phase ultérieure, lorsque les deux États négocient l'unification: dans la référence à la *Soziale Marktwirtschaft* inscrite au *Staatsvertrag* de mai 1990, le marché – et le Deutsche Mark! – ne sont attractifs que parce qu'ils sont socialement tempérés. La solidité présumée du *Sozialstaat* ouest-allemand rassure les citoyens de RDA, que quarante ans de socialisme ont conditionnés à une présence tutélaire de l'État. Leurs attentes ont-elles été satisfaites? C'est une troisième manière d'interroger les effets de la politique sociale, en quelque sorte sur son efficacité ex post. Réservez-la pour le moment du bilan.

Au deuxième type d'interrogation, la réponse est trop évidemment positive pour qu'il ne soit pas nécessaire de la décliner en plusieurs sous-questions. Oui, la politique sociale a été, dans ses modalités et ses marges de manœuvres, à plusieurs niveaux déterminée par les conditions de l'unification. D'abord par les choix socio-économiques fondamentaux, en particulier en amont celui du gouvernement pour l'union monétaire au taux de change de 1 pour 1 (choix fait malgré les objections de la Bundesbank et de beaucoup d'économistes), et en aval celui des partenaires sociaux de ne pas faire structurellement des nouveaux Länder une zone de bas salaires. Ces choix, résultant essentiellement de raisons politiques (ne pas marchander la valeur symbolique du Deutsche Mark) et sociales (endiguer le mouvement d'émigration d'Est en Ouest), sont lourds de conséquences. Car une fois dissipé le mirage d'une unification économique censée

recréer les conditions du boom de l'après-guerre, c'est à la politique sociale que revient d'amortir les effets du retour à la réalité: pour s'en tenir à deux chiffres sur l'ancienne RDA, la perte d'environ 4 millions d'emplois et la montée corrélative du taux de chômage à près de 15 % (en moyenne annuelle pour 1992).

Face à l'unification, la politique sociale a été par ailleurs déterminée par un deuxième type de choix: ne fallait-il pas chercher à unifier les espaces sociaux en intégrant un certain nombre d'éléments issus de RDA? La question a été soulevée au moment de la négociation du *Staatsvertrag* par le gouvernement de Lothar de Maizière et relayée en RFA par certains milieux universitaires de gauche. Pour eux, une véritable refondation de la république passait par une révision constitutionnelle décidant notamment de nouveaux droits sociaux fondamentaux. Mais la question pouvait être aussi posée pour les structures mêmes du système de protection sociale (par exemple la centralisation des caisses d'assurance maladie), ou encore pour certains éléments des relations du travail. À l'IG-Metall, on a par exemple envisagé à un moment une réforme s'inspirant du système est-allemand pour renforcer la place institutionnelle du syndicalisme dans les entreprises.

Rien de tel n'est réalisé. Si l'union économique, monétaire et sociale du 1<sup>er</sup> juillet 1990 décide l'extension pure et simple à la RDA de la législation socio-économique de RFA, c'est d'abord le résultat du rapport de force intergouvernemental, qui permet au chancelier Kohl d'imposer la conception chrétienne-démocrate/libérale de l'économie sociale de marché. Mais c'est aussi la conséquence des désaccords entre les partisans de réformes de structure, qui permettent au gouvernement de mieux infléchir les arbitrages dans son sens: désaccords au sein du camp social-démocrate, en particulier entre la majorité du parti et Oskar Lafontaine, qui souhaite pour sa part freiner le processus de réunification, contradiction aussi entre une critique de gauche, évoquée à l'instant, et les propositions d'une partie des milieux d'affaires prônant à l'Est un État social allégé afin de mieux attirer les investisseurs. Une fois prise la décision fondatrice du *Staatsvertrag*, la politique et les administrations sont ensuite trop occupées par l'exécution des transferts institutionnels pour que l'idée de réformes de structure puisse rester au premier plan. Il faut d'ailleurs ajouter que l'éventualité de telles réformes, par nature structurellement difficile du fait de l'éparpillement des acteurs impliqués, devient encore plus improbable à partir du début 1991, lorsque la coalition fédérale CDU/CSU-FDP perd la majorité au Bundesrat.

Compte tenu des données économiques défavorables et de la continuité institutionnelle induite par l'unification, la politique sociale des années 1989–1994 se trouve contrainte à un troisième niveau, celui de l'assainissement systémique dont la nécessité s'était imposée aux gouvernements Schmidt et dont le chantier avait enfin été ouvert sous les premiers gouvernements Kohl. Pour l'heure, tous les efforts sont consacrés à amortir l'impact d'une crise économique qui s'étend à l'ensemble du pays après la fin du boom passager induit à l'Ouest par l'unification. À l'Est, ce sont jusqu'à 2 millions d'actifs qui transitent simultanément par des mesures de la politique du marché du travail dite «active» (mesures de formation, de reconversion et emploi aidé) sans que cela résolve le problème du chômage de masse. De ce fait, tout le bénéfice de la consolidation antérieure est perdu: pour l'Allemagne dans son ensemble, la part des dépenses sociales dans le PIB, réduite de 33 à 29 % entre 1982 et 1990, remonte à 34 % en 1995. Parallèlement, la réforme, quasiment au point mort pendant 3 ans, ne redémarre timidement qu'à la fin de la période, avec l'adoption en 1992 du deuxième volet de la «grande réforme des retraites» de 1989, et la mise en place de l'assurance dépendance (*Pflegeversicherung*) – qui prend effet à partir de 1995.

Ce retard pris dans le réaménagement (*Umbau*) de l'État social, c'est le prix de l'unité. Telle est la conclusion majeure du maître d'œuvre de l'ouvrage, Gerhard A. Ritter, thèse dont il a fait aussi le titre d'un livre publié en 2006<sup>3</sup>. Certes, l'unité n'est pas la cause de tous les malheurs.

3 Gerhard A. RITTER, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates*, Munich 2006.

Ritter indique bien que dès 1988/89, après le vote des lois sur le système de santé et les retraites, l'élan réformateur du gouvernement Kohl apparaissait passablement ralenti. Il n'oublie évidemment pas non plus de souligner que l'Allemagne est rattrapée en 1992 par la récession qui affecte pratiquement toute l'Europe de l'Ouest, et qu'elle subit alors peut-être plus que d'autres les effets de la mondialisation, en particulier la concurrence des nouveaux sites industriels des pays sortant du communisme. Il reste que l'unification constitue un handicap supplémentaire de taille. Elle est à la fois le choc qui rend plus visible encore les défauts structurels du système ouest-allemand de protection sociale (fragmentation institutionnelle, mauvaise coordination avec la politique économique et financière, part excessive du financement par cotisation, qui majore le coût du travail et nuit donc à l'emploi) et incite pourtant les acteurs économiques et sociaux à le pérenniser, parce qu'il représente en quelque sorte le plus petit dénominateur commun de leurs intérêts divergents. Au début des années 1990, face aux défis du chômage et à la mutation du travail, au fléchissement démographique et à la dérive des dépenses de santé, la réforme a donc pris du retard et l'avenir de l'État social allemand apparaît globalement en péril.

Quant aux conséquences de l'unification pour les citoyens est-allemands, Ritter dresse un bilan contrasté. Le passage à la vérité des prix signifie, pour toutes les catégories, une augmentation des loyers et le renchérissement des biens de première nécessité, jusqu'ici amplement subventionnés. En contrepartie, les hausses de salaires majorent il est vrai le pouvoir d'achat, mais s'il y a une hausse générale du niveau de vie, celui-ci reste en moyenne plus bas qu'à l'Ouest et s'accompagne d'un creusement des inégalités. En termes de revenus, les retraités sont pour la plupart gagnants, ainsi que les veuves, les victimes de guerre et les handicapés. En revanche les salariés, surtout féminins, voient certes s'ouvrir de nouvelles opportunités de carrière, mais subissent surtout de plein fouet le risque massif du chômage. Le fait qu'une telle évolution soit intervenue parallèlement à la disparition quasiment totale des institutions anciennes rend dès lors compréhensible l'émergence d'une certaine *Ostalgie*. D'autant qu'entre-temps les débats de politique sociale conduisent à réhabiliter certains acquis de la RDA – qu'on pense aux résultats des enquêtes PISA et au regain d'intérêt qu'elles suscitent pour l'idée de collège unique, ou encore aux discussions sur la natalité et le travail féminin qui incitent à majorer les capacités d'accueil pour les enfants en âge préscolaire.

Cette *Ostalgie* est très révélatrice du rôle que peuvent jouer les acquis sociaux comme vecteur d'identité collective. On peut y voir l'effet indirect et retardé du rôle stratégique qu'avait pris la politique sociale pour la survie d'un État où ne pouvait plus être invoqué de manière crédible l'avènement prochain du communisme comme passage à un autre monde. Sécularisée, la religion communiste ne promettait plus que la satisfaction des besoins de consommation et une sécurité sociale dont on cherchait à faire ressortir la spécificité en parlant de *sozialistische Geborgenheit*. Si c'est donc bien entre autres sur les impasses de sa politique sociale que la RDA a finalement échoué, c'est aussi dans l'attachement aux promesses d'une telle politique que l'*Ostalgie* prend ses racines.

## Conclusion

Au terme de ce parcours de lecture à travers la »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland«, on peut aussi *a contrario* souligner combien en RFA les acquis de politique sociale ont également participé à la constitution d'une identité collective. De la réforme des retraites adenauienne de 1957 (qualifiée par le DGB non sans grandiloquence de »haut fait social du XX<sup>e</sup> siècle«) à l'ère Brandt, où la *Sozialpolitik* ambitionne d'être *Gesellschaftspolitik*, donc créatrice de lien social au-delà de la simple redistribution, c'est un modèle socio-économique qu'on voit, par delà les controverses occasionnelles, non seulement se construire, mais devenir une référence commune. Cette adhésion majoritaire à la *soziale Marktwirtschaft* est pour la RFA comme une »Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik« qui aurait réussi. Réussi doublement

d'ailleurs, à la fois dans l'établissement d'un équilibre entre paramètres économiques et sociaux et, comme on le voit à partir des gouvernements Schmidt, dans la capacité à réajuster de manière acceptable cet équilibre face à la crise. On ne saurait donc sous-estimer la portée identitaire des politiques sociales, d'autant que dans une Allemagne sevrée par son histoire de trop de références nationales, les valeurs socio-économiques tendent à exercer une fonction de substitution. Si l'on prolonge la réflexion jusqu'à aujourd'hui, on mesure dès lors l'importance des polémiques actuelles autour des réformes Hartz ou de l'érosion de la classe moyenne: faisant douter face à une mondialisation devenue plus contraignante que le modèle allemand d'*économie de marché* puisse être encore suffisamment »social« pour rester pleinement légitime, elles menacent le consensus sur un élément central de la culture politique du pays.

Par sa facture (cohérence de la conception, largeur du champ couvert, ampleur des analyses, perfection de l'appareil critique), mais surtout par la pertinence de son objet, qui éclaire sous un angle décisif toute la période d'après-guerre, la »Geschichte der Sozialpolitik« mérite donc de devenir pour tout historien de l'Allemagne d'aujourd'hui une œuvre de référence.