Sozialstaat – Nationalstaat?

Sandrine Kott

L'État social et la nation allemande

Introduction

On voit généralement dans les écrits du philosophe Lorenz von Stein l'origine du concept de *Sozialstaat*¹. Selon lui, l'État de droit doit se transformer en un „Socialer Staat“ afin d'éviter les révolutions nées des déséquilibres engendrées par l'industrialisation²; il doit veiller à garantir l'égalité des droits en dépit des inégalités sociales et contribuer à l'amélioration des conditions économiques et sociales de tous. Le terme de *Sozialstaat* est toutefois peu utilisé au XIX^e siècle, on lui préfère alors celui de *Staatssozialismus*³; c'est sous la République de Weimar, alors que la mission sociale de l'État figure au catalogue des droits fondamentaux (*Grundrechte*), et fonde l'identité du nouveau „sozialer Volksstaat“ que l'emploi du terme devient courant⁴.

L'idée du *Sozialstaat* s'est réalisée, dès la fin du XIX^e siècle, dans une *Sozialpolitik* étatique dont on date la naissance avec les lois dites bismarckiennes des années 1880. La concordance chronologique entre la construction du *National-* et du *Sozialstaat* est frappante si bien que l'historiographie allemande a longtemps analysé les lois d'assurances ouvrières comme un outil forgé par Bismarck pour at-

¹ Voir en particulier l'article *Sozialstaat* dans l'édition 1993 de l'encyclopédie Brockhaus, volume 20, 556–558.

² Lorenz von Stein, *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitgeschichte* (Leipzig 1842) et Lorenz von Stein, *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands* (Stuttgart 1876).

³ Voir le passage consacré au *Sozialstaat* dans l'article *Sozialismus* in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Ed.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5 (Stuttgart 1974) 982–985.

⁴ Selon Detlev Peukert, *Die Weimarer Republik. Krisenjahre der klassischen Moderne* (Frankfurt a.M. 1987, 1989) le *Sozialstaat* ne naît d'ailleurs réellement que sous Weimar voir 133.

tacher les ouvriers à l'État⁵, et pour donner une réalité à une Nation encore en gestation⁶.

Mais si la *Sozialpolitik* a pu être analysée comme un instrument de construction nationale, l'importance „nationale“ du *Sozialstaat* va bien au delà car jusqu'à aujourd'hui, il constitue, un élément positif d'une identité allemande difficile⁷. Le *Sozialstaat* fait l'objet d'une triple fierté. Son antériorité ferait de l'Allemagne un précurseur et un modèle pour les autres nations européennes. Celles-ci ne seraient d'ailleurs jamais parvenues à l'égaliser; la plupart des auteurs allemands insistent en effet sur sa dimension intégratrice⁸ et régulatrice⁹ qui le distinguerait de l'État providence français ou du *Welfare State* anglais, assimilé depuis le début des années 1920 à un *Versorgungsstaat* et qui dans sa traduction allemande de *Wohlfahrtsstaat* possède une connotation péjorative. L'excellence du *Sozialstaat* allemand se marquerait d'ailleurs, et c'est le troisième motif de fierté, par sa longévité exceptionnelle puisque les lois de la fin du XIX^e siècle constituent encore aujourd'hui l'architecture de la politique sociale allemande. Antériorité, excellence, permanence, le *Sozialstaat* constitue bien le versant positif d'un *Sonderweg* allemand qui culmine dans la tragédie du nazisme.

C'est cette relation entre *Sozial-* et *Nationalstaat* qu'il s'agit d'interroger ici. À cet égard, le retour aux origines est essentiel. Il nous permettra de montrer que le *Sozialstaat* allemand constitue dès la fin du XIX^e siècle un élément essentiel de cohésion et d'identité nationale aussi bien dans les représentations qui en ont été données que dans les réalités sociales sur lesquelles il se fonde et qu'il a fait naître. C'est sur ce socle que l'État social s'est imposé progressivement comme un élé-

⁵ Selon le modèle du „royaume social“ prôné par les conservateurs „populistes“ comme Carl Rodbertus ou Hermann Wagener. Voir à cet égard sur l'importance de Hermann Wagener Dirk Blasius, *Konservative Sozialpolitik und Sozialreform im 19. Jahrhundert*, in: Gerd Klaus Kaltenbrunner (Ed.), *Rekonstruktion des Konservatismus* (Freiburg 1972) 469–488 et Hermann Beck, *The Origins of the Authoritarian Welfare State in Prussia. Conservatives, Bureaucracy, and the Social Question, 1815–1870* (Ann Arbor 1995) 79–123.

⁶ Sur l'historiographie de l'État social allemand voir Eckart Reidgeld, *Schöpfermythen des Wilhelminismus: Kaiser und Kanzler an der Wiege des deutschen Sozialstaates*; Lothar Machtan, *Hans Rothfels und die sozialpolitische Geschichtsschreibung in der Weimarer Republik* et Kristian Kähler, *Zur Entwicklung der sozialpolitischen Geschichtsschreibung in den 1950er Jahren*, in: Lothar Machtan (Ed.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung* (Frankfurt a.M. 1994) 261–279; 310–384, 451–472. De manière comparative Sandrine Kott, *Vers une historiographie européenne de l'État social? Recherches récentes sur les cas français et allemands au XIX^e siècle*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 35 (1995) 445–456.

⁷ Etienne François, *Ecrire une histoire des lieux de mémoire allemands: comment? pourquoi?*, in: Freddy Raphael (sous la direction de), *Travail sur la figure, travail de la mémoire: rencontre entre le Centre Marc-Bloch de Berlin et la Maison des Sciences de l'Homme de Strasbourg*, l'Université des Sciences Humaines de Strasbourg (Collection de la Maison des Sciences de l'Homme de Strasbourg 26, Straßburg 1998), in: „Avancées“ 4 (1998) 57–66.

⁸ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. Bd. IV *Struktur und Krisen des Kaiserreichs* (Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1969) 1132 ff.

⁹ Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich* (HZ Beiheft. Neue Folge 11, München 1991) 18–21.

ment fort d'identité nationale pour les Allemands, comme pour les „étrangers“ pour lesquels il constitue un modèle admiré et redouté tout à la fois.

1. L'État social: un chantier national

En 1878, le code du travail de l'Empire (*Gewerbeordnung*) est amendé, le travail des enfants et des femmes dans les usines est limité plus précisément et l'inspection du travail, jusqu'alors facultative, devient obligatoire. Les lois, dites bismarckiennes, de 1883, 1884 et 1889 instituent des assurances obligatoires contre la maladie, les accidents de travail et l'invalidité vieillesse pour les ouvriers¹⁰; en 1911, s'y ajoute la loi d'assurance des employés puis en 1927 l'assurance chômage¹¹. Enfin la loi de 1890 qui prévoit une consultation obligatoire des ouvriers lors de toute modification du règlement de fabrique et instaure des commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*) posent les premiers jalons de la coparticipation (*Mitbestimmung*)¹². Ces lois, ultérieurement élargies au terme d'amendements successifs, constituent le socle de l'État social allemand.

Les déclarations qui accompagnent la mise en place de cette législation l'inscrivent dans la construction de l'État nation; Bismarck se voyait lui-même en digne continuateur de Napoléon III qui avait, pensait-il, attaché les ouvriers français au Second Empire en instaurant une caisse de retraite¹³. Mais ce sont moins les individus que les corps intermédiaires dans lesquels ils sont organisés qu'il souhaite ainsi amarrer à l'État surtout après l'échec, en 1880, du conseil économique populaire (*Volkswirtschaftsrat*), qui aurait dû substituer une représentation corporative à la „tyrannie des partis“ du Reichstag¹⁴. Le rescrit impérial (*Kaiserliche Botschaft*)

¹⁰ Parmi beaucoup d'autres sur la mise en place de l'État social allemand voir: *Sandrine Kott*, L'État social allemand, représentations et pratiques (Paris 1995); *Ritter*, Der Sozialstaat (cf. note 9); *Florian Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg (Göttingen 1981).

¹¹ Sur les conditions d'émergence de cette loi voir *Karl-Christian Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland: 1902–1927 (Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 73. Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914–1924, Berlin 1990); *Bénédicte Zimmermann*, La constitution du chômage en Allemagne. Entre professions et territoires (Paris 2001).

¹² Sur le nouveau cours instauré par Berlepsch voir *Hans Jörg von Berlepsch*, „Neuer Kurs“ im Kaiserreich? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890 bis 1896 (Politik und Gesellschaftsgeschichte 18, Bonn 1987).

¹³ Il s'agit d'une caisse de retraite facultative instaurée en 1850. Il n'existe pas d'étude satisfaisante récente sur la politique sociale de Napoléon III dont l'esprit – mais non pas la réalité – a servi de modèle à Bismarck. Pour une première approche voir *G. E. Boilet*, La doctrine sociale de Napoléon III: Réalisations nationales et internationales. Documents authentiques. (Paris 21986); *Pierre-Louis Fournier*, Le Second Empire et la législation ouvrière (Paris 1911); *David Kulstein*, Napoleon III and the Working Class. A Study of Government Propaganda under the Second Empire (Los Angeles 1969).

¹⁴ Sur ceci voir *Kurt Marzisch*, Die Vertretung der Berufsstände als Problem der Bismarckschen Politik (Phil. Diss. Marburg 1933, Düsseldorf 1934); et *Alfred Weber*, Die Entwicklung

de 1881 prononcé par Guillaume Ier mais rédigé par Bismarck, souvent interprété comme l'annonce de l'édification du *Sozialstaat* témoigne avec force de cette orientation¹⁵:

„Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein im gleichen Umfange nicht gewachsen sein würde.“

Le chêne des assurances sociales résume cette vision organiciste de la communauté nationale dans laquelle chacun n'existe que comme élément d'un tout qu'il nourrit et qui, en retour, donne sens à son existence. Dans cette première figuration, l'assurance qui associe les ouvriers, les patrons et l'État constitue un instrument essentiel pour fortifier cette communauté nationale sous l'égide d'un État protecteur. Sous cette forme, elle comble les attentes des conservateurs prussiens et de Bismarck en tout premier lieu¹⁶. Toutefois ceux-ci ne sont pas alors les seuls avocats d'une telle politique. L'Association pour la politique sociale (*Verein für Sozialpolitik*) qui réunit des économistes (*Nationalökonom*) et des hauts fonctionnaires constitue un groupe de pression essentiel à sa mise en place¹⁷ et fidèles à la tradition hégélienne, ils se déclarent favorables à une intervention décidée et bienveillante du nouvel État perçu comme un arbitre juste et impartial¹⁸. En revanche, c'est par fidélité à une vision communautariste de la société fondement d'un antilibéralisme militant qu'une partie des catholiques adhère à cette représentation de l'État social, et ce d'autant plus que la tradition catholique romantique a voulu voir dans le nouvel État allemand l'héritier du saint Empire romain germanique¹⁹. L'État social s'inscrit donc, dès les origines, dans des traditions diverses mais fortement constituées qui allaient d'emblée fonder sa légitimité.

der deutschen Arbeiterschutzesetzgebung seit 1890, in: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft (Berlin 1897) 1145–1194.

¹⁵ Florian Tennstedt, Vorgeschichte und Entstehung der kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, in: Zeitschrift für Sozialreform 27 (1981) 663–710.

¹⁶ Voir sur ce point les études de Hermann Beck, *The Origins of the Authoritarian Welfare State* (cf. note 5), de William Oswald O'Shanahan, *German Protestants Face the Social Question*, Bd. 1 *The Conservative Phase 1815–1871* (Notre Dame, IN 1954).

¹⁷ Parmi de nombreuses études voir en particulier Dieter Lindenlaub, *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik* (Wiesbaden 1967) qui dégage nettement les différents courants au sein du Verein.

¹⁸ Cité par Franz Boese, *Geschichte des Vereins für Sozialpolitik 1872–1932* (Schriften des Vereins für Sozialpolitik 188, Berlin 1939) 8.

¹⁹ Voir à cet égard les études de Ernst Hanisch, *Konservatives und revolutionäres Denken. Deutsche Sozialkatholiken und Sozialisten im 19. Jahrhundert* (Veröffentlichungen des Instituts für kirchliche Zeitgeschichte 3, Wien 1975); Maria Moennig, *Die Stellung der deutschen katholischen Sozialpolitiker des 19. Jahrhunderts zur „Staatsintervention“ in der sozialen Frage* (Univ. Diss. Münster 1927) et Franz-Joseph Stegmann, *Von der ständischen Sozialreform zur staatlichen Sozialpolitik. Der Beitrag der Historisch-politischen Blätter zur Lösung der sozialen Frage* (München 1965).

Les premières lois sociales sont votées après de nombreux amendements qui, pour faire droit aux revendications catholiques, en renforcent la dimension communautaire et réduisent le rôle de l'État que Bismarck avait souhaité plus présent. Les prescriptions légales portent nettement les traces des représentations qui les ont fait naître. Elles ne concernent alors que des ouvriers de fabrique (*Fabrikarbeiter*) perçus comme les premières victimes de la dissolution des cadres sociaux traditionnels. L'autoadministration (*Selbstverwaltung*) et le principe d'organisation par corps de métier (*berufsgenossenschaftliches Prinzip*) constituent le fondement de l'organisation des deux premières assurances et doivent contribuer à établir ou protéger l'harmonie sociale dans le cadre de la communauté de métier (*Beruf*), au même titre que les premières commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*) de la loi de 1890²⁰.

L'État social national s'inscrit donc résolument dans une tradition antilibérale, en opposition avec les aspirations sociales des deux courants sociaux démocrates et libéraux qui votent d'ailleurs contre les premières lois. Les libéraux y voient en effet un instrument de renforcement de l'État, contradictoire avec leurs représentations politiques et sociales²¹ tandis que les sociaux démocrates, s'ils ne sont pas hostiles par principe à la politique sociale de l'État, voient, à juste titre dans les lois bismarckiennes un instrument dirigé contre eux²².

Pourtant, sous la République de Weimar, ce sont ces mêmes forces politiques qui inscrivent l'État social au cœur de la constitution de Weimar et fondent l'identité de la nouvelle République sur sa dimension sociale. C'est qu'entre temps, il semble être devenu un héritage, partagé par l'ensemble de la communauté nationale allemande²³.

Cette évolution est le fruit d'un double mouvement. Les premières lois d'assurance, la législation du travail (*Arbeiterschutz*), rapidement populaires, s'imposent aux forces politiques qui lui étaient hostiles, en particulier à la social-démocratie qui, par l'intermédiaire des syndicats libres s'engouffrent dans la brèche ouverte par l'autoadministration (*Selbstverwaltung*) pour entrer en force dans les organes de l'assurance. En 1913, plus des $\frac{3}{4}$ des représentants des caisses locales sont

²⁰ Sur la dimension „communautaire“ de la première législation sociale voir *Sandrine Kott*, *Gemeinschaft oder Solidarität. Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 3 (1996) 311–330.

²¹ *Rudi Müller*, *Die Stellung der liberalen Parteien im Deutschen Reichstag zu den Fragen der Arbeitsversicherung und des Arbeiterschutzes bis zum Ausgang des 19. Jahrhunderts* (Diss. [M.S.] Jena 1952) 22–109 et *Gustav Seeber, Gerhard Feesser*, *Linksliberale und sozialdemokratische Kritik an Bismarcks Sozialreform*, in: *Machtan* (Ed.), *Bismarcks Sozialstaat* (cf. note 6) 83–125.

²² Ce que confirme Bismarck dans le discours de 1881 déjà cité: „Schon im Februar dieses Jahres haben wir unsere Überzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde“.

²³ Voir *Ritter*, *Der Sozialstaat* (cf. note 9) 115.

membres des syndicats libres²⁴ et ils constituent la grande majorité des représentants des assurés au bureau central des assurances de l'Empire (*Reichsversicherungsamt*, RVA)²⁵. Pour répondre aux attentes de leur électorat et apporter la contradiction à leurs ennemis catholiques qui en ont eu l'initiative, ils organisent, dès les années de 1890, des bureaux de renseignements juridiques (*Arbeitersekretariate*) qui informent les citoyens sur leurs droits sociaux et les aident dans leurs démarches²⁶. Les personnels de ces bureaux, comme les représentants syndicaux du RVA vont devenir les principaux responsables de la social-démocratie de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècles et les tenants les plus proéminents du courant réformiste²⁷. Si l'État social n'a donc pas, comme le souhaitait Bismarck, fait disparaître la social-démocratie elle l'a arrimée à l'État nation en constitution.

En retour, celle-ci contribue toutefois largement à en infléchir le sens. Les administrateurs sociaux démocrates de l'assurance maladie parviennent, en utilisant la souplesse de la loi, à étendre et à améliorer la couverture sociale et à développer de véritables politiques d'hygiène et de prévention en particulier dans le domaine du logement²⁸. Sur ce point, ils reçoivent l'appui des réformateurs sociaux du courant libéral de gauche comme Alfred et Max Weber, Ferdinand Tönnies, Gerhart v. Schulze-Gaevernitz, regroupés à la fin du siècle au sein de la *Gesellschaft für Sozialreform*²⁹ et dont l'organe *Soziale Praxis* créé en 1895 milite également pour transformer l'assurance ouvrière en une véritable assurance sociale. Toutefois, davantage encore que la réforme de l'assurance, les libéraux de gauche se sont attachés à transformer la *Selbstverwaltung* et les commissions de fabrique, pensées à l'origine comme des lieux d'harmonie communautaire, en instruments de dialogue social. Dans leur souci de ménager des espaces de discussion et de médiation, ils

²⁴ Friedrich Kleis, Die freien Gewerkschaften bei den Neuwahlen der Krankenkassenorgane, in: *Correspondenzblatt* 13 (1914) 198.

²⁵ Florian Tennstedt, Das Reichsversicherungsamt und seine Mitglieder. Einige biographische Hinweise, in: Georg Wannaga (Ed.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*. Festgabe aus Anlaß des 100jährigen Bestehens der sozialgeschichtlichen Rechtsprechung (Köln, München, Berlin 1984) 47–82.

²⁶ August Müller, *Arbeitersekretariate und Arbeiterversicherung in Deutschland* (München 1904).

²⁷ Martin Martiny, Die politische Bedeutung der gewerkschaftlichen Arbeitersekretariate vor dem Ersten Weltkrieg, in: Heinz Oskar Vetter (Ed.), *Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung*. Festschrift zum 100. Geburtstag von Hans Böckler (Köln 1975) 153–174 et Klaus Tenfelde, Arbeitersekretäre. Karrieren in der deutschen Arbeiterbewegung vor 1914 (Heidelberg 1996).

²⁸ Voir sur ce point le rôle des médecins sociaux démocrates dans les articles suivants Florian Tennstedt, W. Stargardt, H. Unrath, Albert Kohn, ein Freund der Kranken. Rückblick auf das Wirken eines frühen Kämpfers für die Krankenversicherung, in: *Die Ortskrankenkasse* (1976) 810–815 et Florian Tennstedt, Alfred Blaschko, das wissenschaftliche und sozialpolitische Wirken eines menschenfreundlichen Hygienikers im deutschen Reich, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 25 (1979) 513–523, 600–613, 646–667.

²⁹ Ursula Ratz, Sozialreform und Arbeiterschaft. Die „Gesellschaft für Soziale Reform“ und die sozialdemokratische Arbeiterbewegung von der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges (Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 27, Berlin 1980).

rejoignent certains catholiques sociaux qu'ils côtoient au sein de la *Gesellschaft für Sozialreform* et qui souhaitent prévenir le conflit en multipliant les organes de conciliation. Tel est le sens des projets de chambre du travail (*Arbeitskammer*) paritaire³⁰, de *Einigungsämter*, ou de réglementation précise des conventions collectives (*Tarifverträge*) ou encore celui d'un arbitrage étatique liant les partenaires³¹.

A la fin du siècle aucun de ces projets n'a pu aboutir. Le RVO de 1911 a donné lieu à un vaste débat national à partir de 1908 mais ne parvient ni à unifier, ni à réellement élargir la portée des lois d'assurance³² et en 1908, le projet de chambre du travail (*Arbeitskammer*) échoue au *Reichstag* à cause des divisions internes des forces de la réforme sociale autant que devant l'hostilité des conservateurs. Toutefois, ces discussions ont posé les fondements des évolutions futures. En 1916, la loi sur le service civil (*Hilfsdienstgesetz*) fait des syndicats ouvriers des partenaires sociaux à part entière, que ce soit dans les entreprises par le biais des commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*) ou à une échelle plus vaste dans le cadre des communautés de guerre (*Kriegsgemeinschaften*). C'est en 1918 que les dernières entraves à la liberté de coalition sont levées et que les bureaux du travail paritaires voient le jour. Les droits sociaux fondamentaux sont inscrits dans la constitution de Weimar, droit au travail, garantie d'une assurance sociale, législation du travail (*Arbeiterschutz*) mais surtout, sous l'influence du socialiste majoritaire (*Mehrheitssozialdemokrat*) Hugo Sinzheimer la nouvelle République s'engage dans la codification légale des relations de travail (*Verrechtlichung der kollektiven Arbeitsbeziehungen*).³³ L'ordonnance du 23 décembre 1918 introduit la codification juridique du contrat collectif, tandis qu'en 1920 une loi précise les attributions des conseils d'entreprises (*Betriebsräte*) qui remplacent les anciennes commissions ouvrières (*Arbeiterausschüsse*). Cette dimension „constitutionnelle“ de la politique sociale se réalise aussi grâce à des accords directs entre patrons et ouvriers dans le cadre de la Communauté centrale du travail (*Zentralarbeitsgemeinschaft*) constituée en 1918³⁴.

Ainsi la politique sociale conservatrice et paternaliste, fondée sur le développement de l'assurance, semblait accoucher sous l'influence combinée des catholiques, des libéraux de gauche et des sociaux-démocrates d'un État social constitu-

³⁰ Bernhard Harms, *Deutsche Arbeitskammer. Untersuchungen zur Frage einer gesetzlichen Interessenvertretung der Unternehmer und Arbeiter in Deutschland* (Tübingen 1904).

³¹ Rolf Neuhaus, *Arbeitskämpfe, Ärztestreiks, Sozialreformer: Sozialpolitische Konfliktregulung 1900–1914* (Univ. Diss. Bonn 1985/86, Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt 22, Berlin 1986).

³² Parmi une bibliographie très importante voir la synthèse de Horst Bock, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland von 1907–1914, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* (Diss. Köln 1968).

³³ Werner Abelshauser (Ed.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat. Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Industriegesellschaft* (Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 81, Stuttgart 1987).

³⁴ Harald Steindl (Ed.), *Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte* (Ius Commune, Sonderheft 20, Frankfurt a.M. 1984) XV.

tionnel favorisant équité et dialogue social. L'alternance, à la direction du ministère du travail de Weimar de personnalités sociales-démocrates: Gustav Bauer (1919), Alexander Schlicke (1920), Rudolf Wissell (1928–1930) et catholiques Heinrich Brauns (1920–1928), puis Adam Stegerwald (1930–1932) peut constituer le symbole de cette „double naissance“. Le 13 février 1931, alors que l'État social weimarien est sous le feu de critiques nourries, Adam Stegerwald défend ainsi la politique tarifaire pensée par les libéraux de gauche et les sociaux-démocrates comme le fondement de la démocratie sociale:

„Man könnte sich vorstellen, daß wir auch unser künftiges Tarifrecht als eine Art Gemeinschaftsrecht genossenschaftlich, oder besser korporativ, aufziehen würden.“³⁵

C'est dans cette ambiguïté savamment utilisée par les *Sozialpolitiker* que se construit l'unanimité autour du *Sozialstaat* allemand. Mais sa force, il la tire d'abord du fait qu'il est alors devenu une réalité sociale majeure et a contribué à nationaliser en profondeur une société allemande en constitution.

2. *Sozialstaat* et nationalisation de la société

À la veille de la Première Guerre Mondiale, la politique sociale est une réalité quotidienne et populaire pour une large part de la population de l'Empire. Plus de six millions d'ouvriers sont protégés par la législation du travail, près de 11 millions de personnes sont couvertes directement par l'assurance maladie (davantage en comptant les ayant-droits), 13 millions par l'assurance accidents, 18 millions par l'assurance invalidité. En moyenne, ce sont plus de 40% des actifs qui sont assurés sociaux à la veille de la guerre. C'est alors en Allemagne que ce pourcentage est le plus fort au monde.

Peut-on dire pour autant que la politique sociale constitue un phénomène national? Du projet bismarckien originel qui visait à attacher le quatrième état (*vierter Stand*) au nouvel État en constitution, il reste finalement peu de choses. Les assurances ont une gestion très décentralisée et le bureau central des assurances de l'Empire (RVA, *Reichsversicherungsamt*) n'a qu'un rôle de surveillance et de recours en dernière instance en cas de litiges sur le paiement des rentes. Les inspecteurs du travail ne constituent pas un corps national et travaillent dans des conditions très diverses suivant les *Länder*³⁶. Dans un premier temps, l'État social

³⁵ Cité d'après *Johannes Bähr*, Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik. Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt zwischen Inflation und Deflation 1919–1932 (Uni. Diss. Freiburg i. Br. 1986, Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin 68. Beiträge zu Inflation und Wiederaufbau in Deutschland und Europa 1914–1924, Berlin 1989) 237.

³⁶ Sur l'inspection du travail en général voir *Lydia Buck-Heilig*, Die Gewerbeaufsicht. Entstehung und Entwicklung (Studien zur Sozialwissenschaft 87, Verwaltung in Deutschland, Opladen 1989); *Wolfgang Bocks*, Die badische Fabrikinspektion. Arbeiterschutz, Arbeiterverhältnisse und Arbeiterbewegung in Baden 1879–1914 (Univ. Diss. Freiburg i.Br. 1977, Forschungen zur oberrheinischen Landesgeschichte 27, Freiburg 1978); *Michael Karl*, Fa-

s'est d'ailleurs pulvérisé en une multitude de caisses³⁷ et d'institutions, jalouses de leurs prérogatives et financièrement trop faibles pour constituer de véritables institutions sociales.

Dès les années 1890, sous l'impulsion des administrateurs et en particulier du premier président du RVA, Tonio Bödiker, mais aussi sous l'influence des représentants et administrateurs de la social-démocratie, des regroupements s'opèrent³⁸ et des confédérations nationales³⁹ se constituent. Aux yeux de leurs partisans, elles présentent la garantie d'une gestion plus rigoureuse et d'une plus grande justice sociale⁴⁰. Même s'il ne devient pas le grand ministère du travail dont avait rêvé son premier président, le RVA sort de la marginalité. En 1894, il s'installe dans un bâtiment spécifique et voit gonfler ses effectifs et son budget à mesure que les tâches qui lui sont dévolues s'accroissent et que les recours qui lui sont soumis se multiplient. A la fin du *Kaiserreich*, il constitue un vivier au sein duquel sont formés les plus grands experts de la politique sociale en provenance de l'ensemble de l'Allemagne, tandis qu'à partir des années 1890 se met progressivement en place un groupe spécifique de véritables professionnels de l'assurance sociale regroupant déjà près de 100 000 personnes à la veille de la Première Guerre Mondiale⁴¹. Dès la fin des années 1880 il se crée un véritable marché de l'emploi pour ces personnes⁴²

brikinspektoren in Preußen. Das Personal der Gewerbeaufsicht 1854–1945. Professionalisierung, Bürokratisierung und Gruppenprofil (Studien zur Sozialwissenschaft 126, Verwaltung in Deutschland, Opladen 1993).

³⁷ En 1887, on compte en moyenne 265 membres par caisse de maladie. Mais il n'est pas rare de trouver des caisses comportant moins de 50 assurés.

³⁸ La plus importante d'entre elle, celle de Leipzig, compte déjà 63 000 assurés en 1887. Sur ce point *Geschäftsbericht der Ortskrankenkasse für Leipzig und Umgebung*, Bd. 1, über die Jahre 1884–1896.

³⁹ Les 43 *Berufsgenossenschaften* de l'assurance accidents (*Unfallversicherung*) se regroupent dans une confédération en 1887 sous la présidence de l'industriel libéral Richard Roessicke. Le *Centralverband der Ortskrankenkassen* est fondé en 1894, à partir de 1903, il est dirigé par le député social-démocrate Julius Fräßdorf. En 1911, il regroupe 329 caisses et 4,7 millions d'assurés.

⁴⁰ Sur ce point voir *Sandrine Kott*, 'La mise en fiches' de la société allemande. Les assurances ouvrières allemandes (1883–1914), in: *Martine Kaluszynski, Sophie Wahnich* (sous la direction de), *L'État contre la politique. Les expressions historiques de l'étatisation* (Paris 1998) 105–123.

⁴¹ D'après *Otto Wetzling*, *Die Ausbildung der Beamten in der deutschen Sozialversicherung*, in: *Arbeiterversorgung* (Berlin 1908) 749–751. La caisse locale de Mulhouse compte 6 employés pour 7735 membres en 1897; celle de Leipzig qui compte environ 100 000 membres en 1896. Il semble qu'en général les caisses plus importantes parviennent à économiser sur les frais administratifs (en particulier le salaire des employés).

⁴² C'est ce dont témoignent les petites annonces d'offre et de recherche de places dans *Die Arbeiterversorgung*, 1884–1939, (Bimensuel). Abrégé sous: AVS dans la suite du texte. Le sous titre change: *Central Organ für Begründung und Beförderung von Hilfskassen im Deutschen Reiche zum Wohle der Arbeiter*, 1884–1886. *Central Organ für die Staats- und Gemeinde-Verwaltungsbehörden, Vorstände der Krankenkassen und Berufsgenossenschaften*, 1887–1890. *Central Organ für das gesamte Kranken-, Unfall-Invaliditäts- und Altersversicherungswesen im deutschen Reiche*, 1891 ff. Voir aussi les périodiques de la confédéra-

qui exercent des métiers divers: gestionnaires, secrétaires, caissiers, comptables, commis, contrôleurs ce qui autorise des possibilités d'ascension au sein du „service social“ qui se combine à une grande mobilité géographique. Au tournant du siècle, dans certaines caisses importantes comme à Dresden, un système de concours permet de sélectionner les meilleurs employés pour les postes vacants⁴³ et des formations particulières commencent à se mettre en place à la veille de la guerre⁴⁴. A cette professionnalisation s'ajoute la conscience de constituer un corps spécifique qui se traduit en 1894 par la création d'une fédération des employés des caisses locales (*Ortskrankenkassen*) et des organismes gestionnaires de l'assurance accidents (*Berufsgenossenschaften*) qui fusionne en 1908 avec la Confédération des employés administratifs (*Verband der Verwaltungsbeamten*) proche des syndicats libres⁴⁵.

Les employés des caisses, comme les fonctionnaires de l'AVS, puis du RAM à partir de 1918 vont largement contribuer à nationaliser le *Sozialstaat* en uniformisant les pratiques administratives sur l'ensemble du territoire. Dès la fin du XI-Xème siècle, circulent ainsi des formulaires standardisés: cartes d'assuré social et surtout les bulletins de maladie (*Krankenschein*) qui servent de liaison entre l'administration de la caisse, l'employeur, le médecin et le malade. Ces „papiers“ qui visent d'abord à rationaliser la gestion d'un nombre toujours plus grand d'assurés aux statuts variés constituent pour les assurés, la trace matérielle du développement d'une „administration du corps social“ qui se poursuit et s'amplifie sous Weimar. Les administrateurs de l'assurance définissent des catégories d'assurés signalées par des cartes de couleur spécifique. Ils établissent des découpages dans le corps social, fixent de nouvelles identités différentes des regroupements spontanés des individus ou groupes sociaux. Derrière les „fastes du débat public“, les „routines de la bureaucratie au quotidien“⁴⁶ produisent donc des normes et des pratiques qui contribuent à une plus grande présence de l'État au cœur même de la société⁴⁷ et à une diffusion de „comportements nationaux“⁴⁸.

Cette nationalisation s'accroît à la fin de la guerre et au début de la République de Weimar. La création, le 4 octobre 1918, du Bureau du travail (*Reichsarbeitsamt*), le futur ministère du travail (*Reichsarbeitsministerium*, RAM) de Weimar

tion des *Berufsgenossenschaften*: Die *Berufsgenossenschaft*. Organ für die deutschen *Berufsgenossenschaften*, 1886 ff.

⁴³ AVS (1901) 341.

⁴⁴ AVS (1897) 627–631; (1910) 469.

⁴⁵ Voir à cet égard l'article de *Friedrich Kleis*, in: AVS (1904) 2630.

⁴⁶ Voir pour la position du problème *Michel Offerlé*, L'électeur et ses papiers. Enquête sur les cartes et les listes électorales 1848–1939, in: *Genèses, sciences sociales et histoire* 13 (1993) 29–53. Voir en général, le numéro spécial de *Genèses, sciences sociales et histoire* 13 (1993) sur l'identification.

⁴⁷ Il s'agit ici d'une reprise de l'idée présentée par *Emile Durkheim* selon laquelle, à mesure que l'État se développe, les individus sont plus fortement „traversés“ par lui. *Emile Durkheim*, *Textes* (Paris 1975) 172–178 ou *Leçons de sociologie* (Paris 21997) 91–111.

⁴⁸ A cet égard voir les réflexions de *Gérard Noiriel*, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX^e–XX^e siècle* (Paris 21992) 341–356.

constitue un des derniers décrets de Guillaume II, symbole s'il en était besoin, de la continuité entre l'État social impérial et celui de la nouvelle République. Le nouveau ministère centralise ce qui relevait auparavant de différents bureaux. Il supervise les assurances sociales (et donc le RVA), en 1922 il organise le marché du travail par le biais de l'Office impérial de placement (*Reichsamt für Arbeitsvermittlung*), il est responsable de la protection et du droit du travail (*Arbeiterschutz et Arbeitsrecht*), ainsi que de la politique du logement (*Wohnungs- und Siedlungswesen*). Ses multiples fonctions l'inscrivent au cœur de la société⁴⁹. Entre 1919 et 1932 il subventionne ainsi la construction de 81 % des trois millions de nouveaux logements⁵⁰. Entre 1924 et 1932 les médiateurs (*Schlichter*) qu'il nomme directement interviennent dans 76 000 procédures de médiation (*Schlichtungsverfahren*) dont 4000 avec engagement d'obligation (*Verbindlichkeitserklärungen*). On peut voir dans cette présence un „abus de pouvoir de l'État“ mais on peut aussi être sensible au véritable rayonnement national du RAM et des institutions qui dépendent de lui. Celui-ci est attesté par la multiplication du nombre des demandes qui leur sont soumises elles soulignent la confiance croissante dont ils jouissent dans une population qui accepte, voire même souhaite, une intrusion du centre, vu comme un médiateur éloigné mais bienveillant. Peut-être faudrait-il à la lumière de cette attente, bien réelle dès la fin du XIX^e siècle, réévaluer le rôle de médiateur qu'a joué l'État de Weimar dans les conflits sociaux⁵¹. La procédure d'arbitrage obligatoire introduite par deux ordonnances de 1923 n'est pas seulement une figure de „l'autoritarisme“ de Weimar, ni une préfiguration de la dictature nazie⁵² mais s'inscrit dans la continuité de revendications libérales de gauche, comme de celles des syndicats libres qui voient dans l'État national un contrepoids à la toute puissance des industriels, perçus comme de véritables „seigneurs“ des temps modernes. C'est bien parce qu'il contribue à rompre les équilibres locaux que l'État est à l'origine d'un double phénomène de nationalisation et d'étatisation accepté, voire même souhaité, par une part importante de la population.

D'autres signes attestent d'ailleurs de l'attachement réel de larges fractions de la population aux institutions et symboles nationaux de l'État social. La carte quittance (*Quittungskarte*) de l'assurance invalidité vieillesse sur laquelle les employeurs collent chaque semaine les timbres ornés de l'aigle impérial constitue, en 1889, le premier et le seul papier national des assurés. Considérée d'abord avec méfiance par les ouvriers qui craignaient que les patrons n'y portent des apprécia-

⁴⁹ Deutsche Sozialpolitik 1918–1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums (Berlin 1929).

⁵⁰ Michael Ruck, Der Wohnungsbau. Schnittpunkt von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Probleme der öffentlichen Wohnungspolitik in der Hauszinssteuerära 1924/25–1930/31 et Michael Drupp, Gemeinnützige Bauvereine im Wohnungswesen der Weimarer Republik, beide in: Abelsbauser (Ed.), Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat (cf. note 33) 91–124, 124–147.

⁵¹ Bähr, Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik (cf. note 35).

⁵² C'est ainsi qu'elle a pu être interprétée voir en particulier David Crew, *Germans on Welfare: from Weimar to Hitler* (New York, Oxford 1998).

tions les concernant⁵³, elle devient bientôt le symbole d'un droit à défendre et à faire valoir et est conservée précieusement. Les ouvriers alsaciens n'hésitent pas à faire des kilomètres à pied pour recevoir des mains de l'inspecteur du travail prussien le feuillet sur lequel est écrit la loi de l'Empire. Celui-ci reçoit d'ailleurs un nombre croissant de lettres de „dénonciation“ l'incitant à visiter des fabriques de manière à faire cesser les entorses à la loi. Dans les villages les plus reculés des Vosges, les rapports paternalistes traditionnels sont donc dérangés par l'intrusion de l'État qui prend la forme d'une visite de l'inspecteur, voire même d'un papier sur lequel est écrit en haut allemand, la loi qui s'applique à l'ensemble des citoyens de l'Empire⁵⁴. C'est ainsi, au jour le jour, dans des expériences individuelles que dans cette région, comme dans l'ensemble de l'Allemagne, l'État social a constitué un puissant facteur de nationalisation des populations.

Il est tentant d'étendre cette conclusion aux évolutions récentes de l'histoire allemande et de voir dans le transfert des institutions sociales ouest-allemandes aux „nouveaux Länder“ un instrument efficace d'unification. Certes, la garantie du paiement des rentes aux retraités est-allemands en monnaie de l'Ouest n'a pas manqué de jouer son rôle dans la popularité dont a joui la RFA parmi la population de l'Est⁵⁵. Mais il faut être prudent. La RDA garantissait à ses citoyens des avantages sociaux considérables que la RFA n'a pas su conserver, le plein emploi, la politique familiale en constituent les éléments les plus évidents. L'ostalgie est-allemande, qui souligne un déficit d'identification avec la nouvelle Allemagne, se nourrit aussi de ces pertes. Les chômeurs de longue durée, les mères de famille, devenues mères au foyer, nouveaux exclus du *Sozialstaat* ne se trouvent-ils pas également aux marges de la nouvelle nation allemande?

Car le *Sozialstaat* allemand s'est construit aussi sur l'oubli de ceux qu'il a délaissés ou abandonnés. Sous le *Kaiserreich*, les ouvriers agricoles sont ainsi laissés aux bons soins des grands propriétaires terriens, tandis qu'une sélection impitoyable attend les assurés tuberculeux qui voudraient bénéficier d'un traitement dans un sanatorium d'un institut d'assurance (*Landes-Versicherungsanstalt*, LVA). Le traitement médical en institution n'est pas encore un droit et seuls ceux dont la guérison est avérée bénéficient d'un traitement. Cette insupportable sélection est

⁵³ Déjà, lors des discussions de la loi au *Reichstag*, les socialistes remarquent que les employeurs peuvent l'utiliser comme un livret ouvrier et y porter des remarques susceptibles d'effectuer une sélection lors de l'embauche. Ils réussissent ainsi à faire remplacer le livre-quittance, dans lequel tout le passé industriel de l'assuré aurait été consigné, par des cartes couvrant une durée plus courte (elles peuvent recevoir 47 timbres hebdomadaires). La loi prévoit par ailleurs des sanctions pour celui qui porterait des indications concernant l'assuré et les paragraphes afférents sont reproduits sur chaque carte. Voir sur ce point *Hans Peter Benöhr*, *Soziale Frage, Sozialversicherung und sozialdemokratische Reichstagsfraktion 1881–1889*, in: *Zeitschrift der Savigny Stiftung für Rechtsgeschichte* (1981) 95–156.

⁵⁴ Ce développement se fonde sur le dépouillement de la série des *Verwaltungsberichte der Aufsichtsbeamten in Elsaß-Lothringen* (Straßburg 1891–1913).

⁵⁵ Sur ces transferts voir *Bernd von Maydell* (Ed.), *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung* (Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den Neuen Bundesländern 6, Opladen 1996).

encore accentuée en période de crise économique, comme à la fin des années vingt où l'accès aux prestations sociales est étroitement surveillé. Seule une partie des chômeurs a pu ainsi réellement bénéficier de la nouvelle assurance créée pour eux. On a pu voir dans cette procédure, une préfiguration des pratiques nazies⁵⁶, mais ces derniers ne se sont pas contentés de sélectionner les ayant-droits, ils ont utilisé le *Sozialstaat* dans un programme raciste et eugénique de grande ampleur⁵⁷. Car, le *Sozialstaat* n'a pas seulement une fonction intégratrice, il est également une puissante machine à exclure. C'est précisément sur cette double dimension que se construit toute identité nationale; le *Sozialstaat* ne fait pas exception.

3. L'État social comme fondement d'une identité nationale

Au début du XXI^e siècle, la continuité du *Sozialstaat* allemand nourrit encore une identité nationale positive. En dépit des nombreux projets de réforme et d'unification, y compris sous le nazisme, les lois de 1883, 1884, 1889, 1911 et 1927 sont toujours au fondement de l'organisation actuelle de l'assurance sociale. Toutes les institutions qui ont vu le jour dans les années 1880, les caisses de maladie locales, d'entreprise (*Allgemeine Ortskrankenkassen*, *Betriebskrankenkassen*, BKK) de l'assurance maladie, comme les instituts d'assurance des Länder (*Landesversicherungsanstalten*) de l'assurance invalidité vieillesse et les *Berufsgenossenschaften* de l'assurance accidents sont encore, plus d'un siècle après, les représentants des assurances sociales. Elles occupent encore souvent les mêmes bâtiments que leurs ancêtres. L'autoadministration (*Selbstverwaltung*) demeure un principe fondamental et les prestations elles-mêmes, si elles se sont beaucoup étoffées et diversifiées, s'ordonnent encore selon les mêmes catégories. Des constatations similaires pourraient être faites pour la législation du travail ou pour la coparticipation (*Mitbestimmung*) dont les grandes lignes sont en place dès le début des années 1920. Cette permanence s'explique en partie par la „résistance“ propre des institutions sur lesquelles s'est construit l'État social, ce que la littérature anglo-saxonne qualifie de „path dependency“⁵⁸, mais la tendance est forte de dépasser cette interprétation institutionnelle et d'inscrire la continuité du *Sozialstaat* dans la permanence de représentations politiques et sociales au fondement du modèle allemand. La notion et le principe de *Gemeinschaft* conjugué de différentes manières joue à cet égard un rôle central. On peut relever la récurrence des mêmes termes du *Gemein-*

⁵⁶ Voir Crew, *Germans on Welfare* (cf. note 52).

⁵⁷ Voir sur ce point la série de volumes parus dans les années 1980 *Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik* (Berlin). Voir le volume *Sozialpolitik und Judenvernichtung. Gibt es eine Ökonomie der Endlösung* (Berlin 1987) et en particulier la contribution de Petra Kirchberg, *Die Stellung der Juden in der deutschen Rentenversicherung* 111–158.

⁵⁸ Voir Christoph Conrad, *Alterssicherung*, in: Hans Günter Hockerts (Ed.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich* (München 1998) 101–116.

wesen du rescrit impérial de 1881 jusqu'à la définition de l'entreprise comme communauté organisée (*organisierte Gemeinschaft*) dans les années 1960 en République fédérale, en passant par la communauté centrale du travail (*Zentralarbeitsgemeinschaft*) ou la communauté d'usine (*Werkgemeinschaft*) de Weimar, la communauté d'entreprise (*Betriebsgemeinschaft*) ou la communauté du peuple (*Volks-gemeinschaft*) nazie et la communauté des hommes (*Menschengemeinschaft*) de Walter Ulbricht⁵⁹. En matière de droit du travail on a pu parler d'un modèle ou d'une „culture communautaire“ „d'une grande stabilité et d'une remarquable continuité d'inspiration de la fin du XIX^e siècle à nos jours“⁶⁰. Ce paradigme communautariste se déploierait dans deux directions: une direction autoritaire qui culmine sous le nazisme; une dimension démocratique qui s'épanouit sous Weimar puis dans la République fédérale.

On ne peut toutefois s'empêcher de s'interroger sur la pertinence de ces filiations rétrospectives tant elles semblent reprendre celles qu'avaient élaboré les contemporains avides de s'„inventer des traditions“ afin d'asseoir leur légitimité ou par les observateurs extérieurs soucieux de s'en démarquer.

Pour les Français qui se faisaient les avocats de la cause non-interventionniste⁶¹, les lois sociales des années 1880 portaient ainsi incontestablement la marque de la nation honnie qui les avait enfantées. En 1889, lors du premier congrès des accidents du travail, le statisticien, Emile Cheysson, ancien directeur des grandes usines métallurgiques du Creusot et mutualiste convaincu s'exclame⁶²:

„A la race germanique, la solution autoritaire basée sur le socialisme d'Etat, à la race latine, la solution libérale, basée sur le partage et la liberté.“

La critique de l'assurance sociale allemande se fonde sur le présupposé du „retard“ politique de l'Allemagne implicitement opposé à la modernité française. Ainsi peut-on lire en 1890 dans le quotidien libéral, *Le Temps*:

„Le socialisme d'État est le mode le plus récent de la féodalité. C'est la protection féodale qui descend du suzerain sur les humbles. Mais autrefois elle portait la cuirasse; aujourd'hui elle prend le bourgeois.“⁶³

Cette analyse témoigne d'un souci de démarcation identitaire, mais elle s'alimente également du décalage bien réel qui existe entre Français et Allemands dans la mise

⁵⁹ Rüdiger Hartmann, *Arbeitsverfassung*, in: Hockerts (Ed.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit* (cf. note 58) 27–54.

⁶⁰ Ulrich Mückenberger, Alain Supiot, *Ordre public social et communauté. Deux cultures du droit du travail*, in: Bénédicte Zimmermann, Claude Didry, Peter Wagner (Ed.), *Le travail et la nation. Histoire croisée de la France et de l'Allemagne* (Paris 1999) 81–105, ici, 83, 88.

⁶¹ Rainer Gregarek, *Le face à face de la République française et de l'Empire allemand dans les politiques sociales. L'exemple des associations internationales au tournant du XIX^e siècle*, in: *Revue germanique internationale* 4 (1995) 103–126.

⁶² Cité par Rainer Gregarek, *Querelles et „ententes cordiales“ dans les relations franco-allemandes à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Le cas des assurances sociales* (DEA Université de Provence 1991) 37.

⁶³ *Le Temps*, 16. 3. 1890.

en œuvre des politiques sociales. C'est au nom de la solidarité, constituée en corps de doctrine avec le solidarisme, et non de la communauté, que les républicains fondent la possibilité d'une intervention sociale qui privilégie l'Assistance au détrimement de l'assurance⁶⁴. La première loi d'assurance française: les retraites ouvrières et paysannes votée en 1910 après 10 années de débat et qui ne sera jamais appliquée porte d'ailleurs le témoignage de cette conception⁶⁵. Par opposition aux lois d'assurance ouvrières allemandes et en particulier à la loi d'invalidité de 1889, ce n'est pas le travail mais la citoyenneté – française – qui fonde l'accès à la loi. Cette même distinction se retrouve dans le type de secours ouvert par la loi. Alors que l'invalidité est au centre de la législation allemande, seule la vieillesse – à partir de 65 ans – est indemnisée par la loi française⁶⁶. On pourrait multiplier de tels exemples, ils soulignent que par delà, les différences socio-économiques, les divergences entre les politiques sociales nationales s'enracinent dans des représentations différenciées de la citoyenneté, du lien social et du rôle de l'État. Elles sont donc bien, et pas seulement en Allemagne, des instruments privilégiés d'affirmation des identités nationales⁶⁷.

Mais l'Allemagne occupe sur ce plan une place particulière parce que, jusqu'en 1914, sa législation d'assurance a largement servi de référence aux autres nations. Les hauts fonctionnaires et experts français et anglais ont précisément étudié les lois allemandes, y compris pour les rejeter, lorsqu'ils ont mis en place des législations nationales dans les vingt dernières années du XIX^e siècle⁶⁸. L'Allemagne a incontestablement trouvé ici un moyen de conquérir un rayonnement international qui lui faisait défaut sur d'autres terrains. A cet égard, on pourrait même voir dans la première conférence internationale sur la protection légale des travailleurs organisée à Berlin à l'appel de Guillaume II à Berlin en 1890 une première pierre de la *Weltpolitik* wilhelminienne. Le RVA a largement contribué à cet „impérialisme“ social en faisant sienne la devise de Guillaume II, „Am deutschen Wesen soll die Welt genesen“. Pour ce faire, les fonctionnaires du RVA publient en plusieurs langues, à l'usage de l'étranger de multiples livres et brochures résumant les

⁶⁴ Sandrine Kott, *Gemeinschaft oder Solidarität. Unterschiedliche Modelle der französischen und deutschen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 3 (1996) 311–330.

⁶⁵ Sur les discussions autour de cette loi voir Bruno Dumons, Gilles Pollet, *L'État et les retraites. Genèse d'une politique* (Paris 1994).

⁶⁶ Karen Schniedewind, *Life-Long Work or Well-Deserved Leisure in Old Age? Conceptions of Old Age within the French and German Labour Movements in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, in: *International Review of Social History* 42 (1997) 397–418.

⁶⁷ Sur ce point voir Christoph Conrad, *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: historische und sozialwissenschaftliche Ansätze*, in: Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (Ed.), *Geschichte und Vergleich. Aufsätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung* (Frankfurt a.M., New York 1996) 155–180.

⁶⁸ Pour la France, Allan Mitchell, *The Divided Path. German Influence on Social Reform in France after 1870* (Chapel Hill 1991).

résultats de la politique sociale allemande⁶⁹. Les expositions internationales, en particulier celle de 1900, en constituent les vitrines. C'est d'ailleurs dans ces années là que le „modèle social“ allemand s'établit comme référence au sein du socialisme réformiste⁷⁰. Dès 1901, le socialiste français Edouard Vaillant, lecteur assidu du *Reichsarbeitsblatt*, avait proposé une législation d'assurance tandis qu'à la fin du siècle, la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO), emmenée par Jean Jaurès, vote la loi sur les Retraites ouvrières et paysannes tout en regrettant qu'elle ne fasse pas une place plus grande à l'invalidité et à l'autoadministration⁷¹. Contre une grande partie de ses propres troupes, le chef de file des socialistes français s'était en fait rallié à la position adoptée en 1904 par la Seconde Internationale. Au cours de son congrès d'Amsterdam, sous l'impulsion du socialiste allemand Hermann Molkenbuhr, l'organisation socialiste avait accepté de reconnaître le bien-fondé des assurances ouvrières dans la mesure où elles respectaient les dispositions allemandes; autoadministration, indemnisation de l'invalidité, ouverture aux ouvriers étrangers.

Ainsi, au moment où la République de Weimar se fonde comme un *Sozialer Volksstaat*, le *Sozialstaat* est tout à la fois une réalité intérieure incontestable et un instrument de rayonnement international. Mais parce qu'il est doublement un instrument de la grandeur nationale allemande, le *Sozialstaat* est également doublement menacé quand celle-ci est affaiblie. A l'issue de la guerre, la „relégation“ dont est victime l'Allemagne vaincue ne l'épargne pas. Le Bureau international du travail qui voit le jour en application du traité de Versailles, marginalise une nation qui fonde pourtant sa légitimité sur sa dimension sociale. Les propositions allemandes sont rejetées et l'Allemagne doit accepter, sans pouvoir les discuter, les statuts d'une organisation internationale du travail dont les fonctionnaires du ministère du travail déplorent alors la frilosité et dans laquelle elle occupera toujours une place marginale. L'allemand ne sera jamais accepté comme une langue de travail et l'Allemagne sera même accusée, dès 1923, de pratiquer du dumping social. Officiellement, l'Allemagne, qui depuis la première guerre mondiale est dépassée par l'Angleterre et la Suède pour le taux d'assurés, a donc cessé d'être un modèle social international. Dénigré à l'extérieur, le *Sozialstaat* est d'ailleurs contesté à l'intérieur des frontières allemandes, dès la fin des années 1920 y compris par ceux qui, comme Heinrich Herkner, s'en étaient faits les défenseurs les plus acharnés sous le *Kaiserreich*. Dans un contexte de crise politique et économique on lui re-

⁶⁹ Le livre de Georg Zacher, *Leitfaden zur Arbeiterversicherung des Deutschen Reiches* (Berlin 1893) a été publié à 500 000 exemplaires et traduit en anglais, français, espagnol et danois. Zacher est entre 1915 et 1923 „der erste stellvertretende Vorsitzende“ du très nationaliste Deutscher Wehrverein.

⁷⁰ Voir sur ce point pour les relations entre la France et l'Allemagne Louise Goergen, *Les relations entre socialistes allemands et français à l'époque de la deuxième internationale 1884-1914*. Thèse de Doctorat d'histoire sous la direction de Madeleine Rébérioux. (Université de Paris 8, 1998) 701-726.

⁷¹ Cité d'après Bruno Dumons, Gilles Pollet, *Les socialistes français et la question des retraites 1880-1914*, in: Vingtième siècle 38 (1993) 34-45.

proche de constituer un obstacle à la prospérité, et d'être un facteur d'exacerbation des tensions sociales⁷², en bref de contribuer au déclin national. C'est pour répondre à cette accusation que ses partisans, y compris les sociaux-démocrates, inscrivent alors leur politique dans la continuité de l'héritage bismarckien. En 1928, dans la brochure qu'il édite pour fêter ses 10 ans, les représentants du ministère du travail de Weimar affirment dépasser la politique d'avant-guerre qui se serait arrêtée au „milieu du chemin“ mais ils inscrivent leurs efforts dans la continuité de la politique sociale allemande⁷³. „Die Frage der Schaffung eines sozialen Reichsamts ist so alt wie das Deutsche Reich“⁷⁴ et le RAM est présenté comme l'aboutissement et la réalisation de toutes les initiatives légales sous le *Kaiserreich*, celle du conservateur Schöneberg, comme celles des catholiques et des sociaux-démocrates. Pour les fonctionnaires du RAM, le *Sozialstaat* ne divise pas, il réunit; il n'affaiblit pas l'Allemagne mais l'inscrit et l'enracine dans une histoire nationale glorieuse. Mais plus encore, en dépit de l'ostracisme dont le pays est victime, le *Sozialstaat* doit continuer à constituer un objet de fierté nationale. Dans la même brochure, les fonctionnaires du RAM s'écrient ainsi:

„wohl nirgends sind [in anderen Ländern] dem neugeschaffenen Amte die sozialpolitischen Aufgaben so vollständig und ausschließlich zugewiesen worden wie dem deutschen Reichsarbeitsministerium“⁷⁵.

Cet „aveuglement“ n'est d'ailleurs qu'apparent car si les gouvernements font mine de négliger le caractère exemplaire des expériences allemandes en matière sociale, c'est bien dans ces années là que le „modèle social“ allemand inspire le plus fortement la pratique des gouvernements, en France, en particulier. Le ministre socialiste de l'armement, Albert Thomas, qui avait soutenu en 1903 une thèse d'histoire sur le socialisme allemand s'est largement inspiré de l'exemple allemand et du modèle de la fabrique constitutionnelle pour créer les commissions ouvrières durant la première guerre mondiale. De manière intéressante ce même Albert Thomas est aussi celui qui, à la tête du Bureau international du travail de 1920 à 1932, contribue à marginaliser l'Allemagne. Outre les socialistes les catholiques sociaux libéraux et la démocratie chrétienne française vont chercher dans les expériences allemandes des modèles pour la société réconciliée dont ils rêvent⁷⁶.

S'adossant à cette tradition, les nazis vont également utiliser le *Sozialstaat* pour mobiliser la population et se prémunir du coup de poignard dans le dos (*Dolch-*

⁷² Voir les différentes contributions *Abelshauser* (Ed.), *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat* (cf. note 33) et *Martin H. Geyer*, *Bismarcks Erbe – welches Erbe?*, in: *Machtan* (Ed.), *Bismarcks Sozialstaat* (cf. note 6) 280–309.

⁷³ *Deutsche Sozialpolitik 1918–1928* (cf. note 49) 2.

⁷⁴ *Deutsche Sozialpolitik 1918–1928* (cf. note 49) 12.

⁷⁵ *Deutsche Sozialpolitik 1918–1928* (cf. note 49) 1.

⁷⁶ Les représentants catholiques alsaciens vont jouer à cet égard un rôle important. Voir *Sandrine Kott*, *Aspects du catholicisme social dans la seconde moitié du XIX^e siècle entre l'Allemagne et la France*. in: *Peter Schöttler, Patrice Veit, Michael Werner* (sous la direction de), *Plurales Deutschland – Allemagne plurielle. Festschrift für Etienne François* (Göttingen 1999) 237–250.

stoß) dont la légende les épouvante. Pour ce faire, ils n'hésitent pas, d'abord en accord avec les responsables du RAM, à mobiliser l'héritage de Bismarck⁷⁷:

„Bismarck erkannte, daß der wahre Wert und Reichtum eines Landes auf der Arbeit beruhte und daß deshalb auch derjenige, der die Arbeit leistete, Anspruch auf genügenden Schutz gegen die Gefahren und die Nöte des Arbeitslebens haben sollte. Es bedurfte daher der Schaffung einer Einrichtung, die diesen Schutz gewährte und zugleich den Arbeiter in eine Verbindung zu Staat und Volk brachte.“⁷⁸

Les responsables permanents, majoritairement catholiques et conservateurs du ministère du travail du troisième Reich, comme Gerhart Albrecht et Johannes Krohn inscrivent ainsi la loi du 5 juillet 1934 sur la construction de l'assurance sociale (*Aufbau der Sozialversicherung*), volontairement publiée pour les cinquante ans de la loi d'assurance maladie de 1884, dans la tradition bismarckienne⁷⁹. La loi de 1934 abolit certes le principe d'autoadministration (*Selbstverwaltungsprinzip*) mais cette rupture essentielle est présentée comme un retour à l'esprit de Bismarck pour laquelle la politique sociale aurait d'abord été un don de l'État. Dépositaire du bien commun, le dirigeant, incarnation de l'État, permettrait de ressouder les communautés d'assurés et de rompre avec les dérives politiciennes dont se seraient rendus coupables les sociaux-démocrates de Weimar⁸⁰. C'est aussi dans cet esprit que la loi sur l'ordre du travail national (*Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit*) du 20 janvier 1934, rétablit la communauté d'entreprise (*Betriebsgemeinschaft*) avec à sa tête le *Führer* de l'entreprise flanqué d'un conseil de confiance (*Vertrauensrat*) chargé de le conseiller, comme c'était le cas dans les grandes entreprises paternalistes de la fin du XIX^e siècle⁸¹. À partir de 1940, c'est encore en tentant de capter l'héritage bismarckien que Robert Ley qui dirige le Front du travail allemand (*Deutsche Arbeitsfront*, DAF) tente d'imposer, sans résultat, des réformes, en particulier dans le domaine de l'invalidité-vieillesse aux fonctionnaires du RAM réticents⁸².

Dès 1949, la RFA fonde également sa légitimité discutée sur sa dimension sociale et se définit dans l'article 20 de la loi fondamentale (*Grundgesetz*) comme un État fédéral démocratique et social (*demokratischer und sozialer Bundes-*

⁷⁷ Timothy Mason, *Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft* (Opladen 1978) 15–42.

⁷⁸ Reichsarbeitsblatt 14 (1934) 20 (15 Juli 1934), Teil IV Amtliche Nachrichten für Reichsversicherung, Fünfzig Jahre Sozialversicherung 1884–1934, Festschrift herausgegeben vom Reichsversicherungsamt, 7.

⁷⁹ Karl Heinz Roth, Die nationalsozialistischen Bemühungen um Bismarcks Erbe in der Sozialpolitik, in: *Machtan* (Ed.), *Bismarcks Sozialstaat* (cf. note 6) 385–451.

⁸⁰ Denkschrift des AWI der DAF „Bismarcks Erbe in der Sozialversicherung“, 1940. Die Altersversorgung. Bismarcks Erbe, in: *RABl* (1940) 463–465.

⁸¹ Martin H. Geyer, Soziale Sicherheit und wirtschaftlicher Fortschritt. Überlegungen zum Verhältnis von Arbeitsideologie und Sozialpolitik im Dritten Reich, in: *Geschichte und Gesellschaft* 15 (1989) 382–406.

⁸² Marie Luise Recker, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg (Studien zur Zeitgeschichte 29, München 1985) 109–121, pour les références à Bismarck voir en particulier 119–120.

staat)⁸³. A la différence de la République de Weimar, le principe d'État social n'est pas défini dans la loi et il n'est „pas prioritaire“ puisque qu'„il doit être réalisé en respectant toutes les autres dispositions de compétence, de procédure ainsi que les droits fondamentaux de l'ordre constitutionnel“⁸⁴. Toutefois, incontestablement, l'État social de l'Allemagne fédérale s'inscrit d'abord dans la tradition Weimarienne⁸⁵:

„In ihrem rechtsschöpferischen Wollen (aber) war sie (die Sozialpolitik) von der Zielsetzung getragen, im Gegensatz zu diesem beseitigten nationalsozialistischen Erbe auch das soziale Leben der werktätigen Bevölkerung unter eine Arbeitsverfassung zu stellen, die unter Fortentwicklung der Gedanken, welche für ihre Gestaltung bis zum Jahre 1933 richtunggebend waren, den politischen Grundsätzen einer demokratischen Staats- und Sozialverfassung entspricht.“⁸⁶

Les commentaires de la loi constitutionnelle des entreprises (*Betriebsverfassungsgesetz*) de 1972 insistent également sur les filiations avec la loi du 4 février 1920, abolie par la loi nazie du 20 janvier 1934⁸⁷.

La filiation weimarienne permet d'abord de se démarquer des projets et réalisations nazies mais la „bonne“ tradition allemande est également mobilisée contre les projets de réforme des alliés qui souhaitaient, à l'exemple de ce qu'ils avaient réalisé à Berlin, unifier les différentes branches de l'assurance. Si les tensions internationales permettent d'expliquer l'échec du projet, il vient également buter sur l'opposition et la résistance des Allemands eux-mêmes regroupés dans une alliance entre les représentants des classes moyennes, des médecins et des employeurs, ainsi que les responsables de l'ancien RAM, en particulier Johannes Krohn, secrétaire d'État du RAM de 1933 à 1939 qui s'était déjà opposé avec force aux projets de réorganisation de Robert Ley⁸⁸. Autour de Johannes Krohn et de Andreas Grieser qui l'avait précédé de 1922 à 1928, se constitue un groupe de fonc-

⁸³ Walter Auerbach, Klärung um den sozialen Rechtsstaat, in: Alfred Christmann, Walter Hesselbach, Manfred Jahn, Ernst Wolf Mommsen, Sozialpolitik. Ziele und Wege (Köln 1974) 271–278.

⁸⁴ Otto Kaufmann, Francis Kessler, Peter A. Köhler, Le droit social en Allemagne (Paris 1991) 23, voir une approche critique de cette définition de la RFA comme un *Sozialstaat* dans Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatpostulat und gesellschaftlicher Status quo (Opladen 1978) en particulier 21–50.

⁸⁵ Notons d'ailleurs que si Bismarck constitue l'image légitimante essentielle du Sozialstaat nazi, le parti et le régime ont pu aussi utiliser, quand ils l'ont jugé utile, l'héritage social de Weimar. C'est ainsi qu'ils affirment vouloir réaliser l'article 163 de la constitution et proclamer dès les années 1920 le „Recht auf Arbeit“.

⁸⁶ Gerhard Erdmann, Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung. (Quellensammlung zur Kulturgeschichte 10, Göttingen 1957) 36. Voir aussi sur ce point Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik (Stuttgart 1949).

⁸⁷ Karl Fitting, Fritz Auffarth, Heinrich Kaiser, Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar (München 1977) 63; Gerhard W. Brück, Harald Eichner, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Perspektiven der Sozialpolitik, Synopse sozialpolitischer Vorstellungen der Bundesregierung, SPD, FDP, CDU, CSU, DAG des DGB und der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (Göttingen 1974) 172–173.

⁸⁸ Hans Günter Hockerts, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik (Stuttgart 1980) 21–85.

tionnaires conservateurs qui combat énergiquement contre les projets de réforme des alliés en se fondant sur la tradition de l'assurance sociale allemande définie en 1947 par Grieser comme un „cadeau du peuple allemand au monde“⁸⁹. Si c'est donc la tradition weimarienne qui fonde le *Sozialstaat* ouest-allemand en 1949, la figure de Bismarck est encore une fois mobilisée par les conservateurs dans les années 1946–1948. En chemin ce groupe reçoit d'ailleurs l'appui de l'ancien ministre social-démocrate du travail et représentant des syndicats: Rudolf Wissell. Cette alliance improbable souligne bien le rôle essentiel joué par les fonctionnaires du ministère du travail dans l'élaboration et à la diffusion de l'excellence, voire de la supériorité du *Sozialstaat* allemand et de sa continuité dont, dans les faits, ils constituaient l'incarnation. Nombreux sont ainsi les figures d'experts tels Bogs, Krohn, Muthesius, Polligkeit, Preller et beaucoup d'autres qui par delà les changements de régime ont, du *Kaiserreich* jusqu'à la République de Bonn, affirmé l'excellence du *Sozialstaat* et se sont érigés en gardiens du Temple⁹⁰.

Leur disparition s'est d'ailleurs accompagné d'un abandon de la référence à la tradition du *Sozialstaat*, tandis que dans le même temps, l'Allemagne de l'Ouest reconquerrait une reconnaissance internationale fondée sur l'affirmation d'un nouveau départ. Les hommes nouveaux du ministère du travail de la République fédérale tendent donc depuis les années 1970 à insister sur le caractère radicalement nouveau du *Sozialstaat*. En 1974 Walter Auerbach, président de la commission pour le code de législation sociale du gouvernement fédéral, affirmait:

„Dennoch wird immer wieder die Pflasterkasten-Sozialpolitik des Ausgangs des vorigen Jahrhunderts als Leitbild heutiger Sozialpolitik vorgestellt. Jene Sozialpolitik (...) ist heute jedoch so lebendig wie die steinernen Dinosaurier in Hagenbecks Tierpark. In fast einem Jahrhundert haben sich Aufgaben, Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungsweise der Sozialpolitik fundamental verändert.“

En 1978 on fêtait les 25 années de l'autoadministration (*Selbstverwaltung*) – „weil die Jahre von 1951 bis 1953 die Zeit des erzwungenen Niedergangs dieses freiheitlichen demokratischen Gestaltungsprinzips in der Sozialversicherung beendeten“⁹¹ – en faisant mine d'oublier que le principe d'autoadministration (*Selbstverwaltungsprinzip*) était déjà inscrit dans les lois d'assurance des années 1880.

De manière intéressante, ce sont alors plutôt les forces politiques hostiles au développement de la politique sociale qui mobilisent l'héritage du *Sozialstaat*. En affirmant, en 1995: „*Schluß mit dem Wohlfahrtsstaat*“⁹² les libéraux du FDP reprennent implicitement la connotation négative associée au *welfare state*, tout en se

⁸⁹ Cité par *Hockerts*, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland (cf. note 88) 48.

⁹⁰ Voir sur ce point *Lutz Raphael*, Experten im Sozialstaat, in: *Hockerts* (Ed.), Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit (cf. note 58) 231–258.

⁹¹ *Clemens Becher* (Ministerialrat im BMA), Die Selbstverwaltung brachte demokratische Mitwirkung, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Ed.), Es begann in Berlin. Bilder und Dokumente aus der Deutschen Sozialgeschichte (Berlin 1987) 229.

⁹² Zeit-Punkte, Was heißt heute Liberal 1 (1995) 85–87.

gardant de remettre en cause le *Sozialstaat* bismarckien dont il demandent, au contraire, la réévaluation.

En RDA, au contraire, la rupture avec l'État social de la fin du XIX^e siècle et ses prolongements weimariens est affirmée et réalisée dès les origines. L'assurance unifiée est désormais gérée par le syndicat unique; la protection des travailleurs est prise en charge au sein même de l'entreprise par la direction étatique et syndicale, les organes de la coparticipation (*Mitbestimmung*) sont formellement renforcées mais placés sous le contrôle étroit du syndicat et du parti⁹³. L'État social du XIX^e siècle dont la RFA constituerait l'héritière est défini de cette manière:

„Beginnend mit der fälschlicherweise als sozialpolitisches Grundsatzprogramm bezeichneten Kaiserlichen Botschaft (...) bis in die Gegenwart der BRD spannt sich der Bogen einer staatlichen Sozialpolitik, die gekennzeichnet ist durch sozialpolitische Zugeständnisse und Sozialabbau im Interesse verbesserter Verwertungsbedingungen des Kapitals.“⁹⁴

Parce qu'il se donne comme un État ouvrier, la RDA tourne le dos à toute forme de politique sociale pensée comme une béquille du capitalisme. Jusqu'au début des années 1960, le terme même est d'ailleurs évité⁹⁵ et ce n'est que dans les années 1970 que la politique sociale pensée dans une alliance intrinsèque avec l'économie, est revendiquée par le régime qui fait alors de la satisfaction des besoins individuels un des fondements de sa légitimité. A cet égard, on pourrait tracer des parallèles entre le paternalisme de Honecker et celui de Bismarck et il est vrai que dans les années 1980, la réhabilitation de Bismarck dans l'historiographie de la RDA se fonde aussi sur la dimension sociale de son œuvre⁹⁶. Toutefois, plus que la référence à Bismarck, c'est dans les pratiques et les revendications du mouvement ouvrier et des *Sozialpolitiker* de Weimar que les politiciens est-allemands trouvent leurs modèles. L'idée même de l'unité consubstantielle entre économie et politique sociale est d'abord formulée sous Weimar par des *Sozialpolitiker* soucieux de se

⁹³ Pour une présentation „officielle“ Günter Manz, Gunmar Winkler, *Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR* (Ed.), *Theorie und Praxis der Sozialpolitik in der DDR* (Berlin 1979) et pour une vision critique de la *Mitbestimmung* voir Katharina Belwe, *Mitwirkung im Industriebetrieb der DDR. Planung, Einzelteilung, Beteiligung der Werktätigen an Entscheidungsprozessen des VEB* (Opladen 1979).

⁹⁴ Gunmar Winkler (Ed.), *Geschichte der Sozialpolitik der DDR 1945–1985* (Berlin 1989) 13. Voir aussi Gottfried Tittel, *Die Legende von der Bonner Sozialstaatlichkeit. Existenzsicherheit, soziale Sicherung und die westdeutsche Arbeiterklasse* (Berlin 1967).

⁹⁵ Hans Günter Hockerts, *Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur*, in: Jürgen Kocka, Hans-Jürgen Puhle, Klaus Tenfelde, *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag* (München 1994) 790–804.

⁹⁶ Sur la réhabilitation de Bismarck dans l'historiographie est-allemande voir Jan Hermann Brinks, *Die DDR-Geschichtswissenschaft auf dem Weg zur deutschen Einheit: Luther, Friedrich II und Bismarck als Paradigmen politischen Wandels* (Frankfurt a.M. 1992) 173–185, 279–286 et Jost Dülffer, Hans Hübner, (in Verbindung mit) Konrad Breitenborn, Jürgen Laubner (Ed.), *Otto von Bismarck. Person, Politik, Mythos* (Berlin 1993) en particulier la contribution de Peter Alter, *Bismarck und die Historiker der DDR* 13–30.

défendre des attaques des milieux patronaux⁹⁷. Les formes et l'importance accordée à la politique préventive dans le cadre des dispensaires doit beaucoup plus aux hygiénistes socialistes de Weimar qu'au modèle nazi⁹⁸. En dépit des déclarations contraires et contraintes du régime, la politique sociale de la RDA est beaucoup plus d'inspiration allemande que soviétique. En ce sens, la RDA constituerait un contrepoin t aux autres régimes allemands, alors que ces derniers auraient mobilisé l'héritage du *Sozialstaat* pour asseoir leur légitimité politique, la RDA, contrainte d'occulter cette même mémoire, se serait privée d'un outil essentiel de légitimation à l'intérieur comme à l'extérieur.

C'est pourtant moins au nom de son „illégitimité historique“ que de son inefficacité que l'ensemble du système de protection sociale est-allemand a été abandonné lors de l'unification et que le système ouest-allemand a été simplement étendu aux nouveaux Länder⁹⁹. En ce sens l'unification a sans aucun doute renforcé la puissance du *Sozialstaat* de tradition allemande. Toutefois, ce sont surtout des arguments d'efficacité économique et sociale qui ont été mobilisés par les hommes politiques, tandis que les aspects proprement techniques liés au phénomène de transfert ont été au centre des discussions des experts. C'est un peu comme si les Allemands, désormais entrés dans une période de „normalité nationale“, avaient renoncé à mobiliser le vieux mythe du *Sozialstaat*. Mais l'idée même du „modèle social allemand“ n'est pas morte pour autant. A l'étranger, et singulièrement en France, il resurgit de manière récurrente au point qu'on peut même se demander dans quelle mesure ce ne sont pas les autres nations qui ont puissamment contribué, surtout dans les dernières années, à la conservation du „modèle social“ allemand. Ce n'est d'ailleurs pas sans ambiguïté que, jusqu'à aujourd'hui les Français recourent à cette référence. Admiré pour son efficacité pacificatrice, le modèle social allemand est toujours soupçonné de se fonder sur un „holisme“¹⁰⁰ contradictoire avec les aspirations et les libertés individuelles¹⁰¹.

⁹⁷ Voir sur ce point *Ludwig Preller*, *Gesundheitspolitik in der Weimarer Republik*. Introduction. (Kronberg 1978) XVII–XX.

⁹⁸ *Winfried Süß*, *Gesundheitspolitik*, in: *Hockerts* (Ed.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit* (cf. note 58) 55–100; *Hansen, Eckhard*, *Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut Düsseldorf* (Ed.), *Seit über einem Jahrhundert ... Verschüttete Alternativen in der Sozialpolitik. Sozialer Fortschritt, organisierte Dienstleistungsmacht und nationalsozialistische Machtergreifung: der Fall der Ambulatorien in den Unterweserstädten und Berlin. 100 Jahre kaiserliche Botschaft zur Sozialversicherung. Eine Festschrift.* (Köln 1981).

⁹⁹ *Maydell* (Ed.), *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung* (cf. note 55).

¹⁰⁰ L'expression est de *Louis Dumont*, *L'idéologie allemande*. France – Allemagne et retour. (Paris 1991).

¹⁰¹ Voir sur ce point l'introduction de *Serge Milano*, *L'Allemagne. La fin d'un modèle* (Bibliothèque des Sciences Humaines 2, Paris 1995) 19–21.

Conclusion

Incontestablement, le *Sozialstaat* allemand a cristallisé les quêtes et projections identitaires. Les origines jouent ici un rôle essentiel. Le *Sozialstaat* de Bismarck s'est imposé comme une réalité nationale dans une période de construction de la nation allemande. Différentes forces politiques l'ont façonné et y ont projeté leurs propres représentations du monde, la population allemande l'a adopté et lui a donné vie. Au bout de dix ans, le *Sozialstaat* était déjà une réalité sociale de première grandeur, à la veille de la guerre, il constituait un instrument de rayonnement international pour l'Allemagne.

Depuis le *Kaiserreich*, tous les régimes allemands ont tiré en partie leur légitimité politique de leur dimension sociale tous, sauf la RDA, se sont à un moment ou un autre présentés comme les héritiers du *Sozialstaat* des origines, se réclamant successivement et souvent simultanément de la tradition bismarckienne ou de celle de Weimar, pour finalement s'en démarquer dans les dernières décennies. Élément de constitution d'une identité allemande, le *Sozialstaat* a été aussi l'instrument d'affirmation d'un groupe, celui des hauts fonctionnaires du ministère du travail dont le destin a été étroitement associé à sa permanence. Mais il n'aurait jamais pu jouer son rôle identitaire s'il n'avait pas répondu aux attentes de tous ceux qui, de générations en générations, depuis la fin du XIX^{ème} siècle en ont été les bénéficiaires: les invalides du travail, les tuberculeux, les femmes enceintes, les enfants des fabriques et tous les autres encore qui Allemands ou étrangers, ont travaillé en Allemagne. En les attachant à l'Etat, il a contribué à fonder l'État-nation allemand. Toutefois, celui-ci s'est également construit sur l'oubli de ceux, étrangers ou Allemands, que le *Sozialstaat* a volontairement exclu, voire même contribué à anéantir.