

**Günther Schulz (Hg.), 1949–1957. Bundesrepublik Deutschland. Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität, Baden-Baden (Nomos) 2005, XIV–1151 p., 1 CD-Rom (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 3), ISBN 3-789-7317-2, EUR 149,00;**  
**Manfred G. Schmidt (Hg.), 1982–1989. Bundesrepublik Deutschland. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, Baden-Baden (Nomos) 2006, XII–983 p., 1 CD-Rom (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, 7), ISBN 3-7890-7325-3, EUR 149,00;**  
**Dierk Hoffmann, Michael Schwartz (Hg.), 1949–1961. Deutsche Demokratische Republik. Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus, Baden-Baden (Nomos) 2004, XII–1007 p., 1 CD-Rom (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 8), ISBN 3-7890-7327-X, EUR 149,00;**  
**Christoph Kleßmann (Hg.), 1961–1971. Deutsche Demokratische Republik. Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Mobilisierung, Baden-Baden (Nomos) 2006, XII–934 p., ISBN 978-3-7890-7329-8, EUR 149,00.**

rezensiert von/compte rendu rédigé par  
**Alain Lattard, Paris**

La publication de la monumentale »Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945« se poursuit à un rythme soutenu. Des 11 volumes prévus pour couvrir 50 ans d'histoire sociale (le terme de l'entreprise est provisoirement fixé à 1994), les deux premiers, consacrés aux fondements de la politique sociale allemande et à la période d'occupation, étaient parus en 2001<sup>1</sup>. Entre-temps, ce sont 5 autres qui ont été publiés. Nous rendons compte ici de quatre d'entre eux, les volumes 3 et 7 qui traitent de la RFA pour les périodes 1949–1957 et 1982–1989 et les volumes 8 et 9, qui concernent les années 1949–1961 et 1961–1971 pour la RDA.

Tous reprennent l'architecture qui a déjà fait ses preuves dans le volume 2. Le corps de chaque ouvrage est constitué d'un grand chapitre composite, subdivisé en 17 sections abordant successivement tous les aspects d'une politique sociale comprise dans l'acception large du terme. Au-delà des différentes facettes de la »sécurité sociale«, celle-ci inclut les questions touchant au marché du travail, aux relations professionnelles, à la politique du logement, à l'intégration sociale des étrangers, sans oublier la politique sociale internationale et même la politique éducative. Ce bouquet thématique est précédé de deux chapitres introductifs, présentant d'une part les contextes institutionnel, politique, économique et culturel de la période, d'autre part les acteurs sociaux et leurs stratégies. Il est enfin suivi d'un chapitre conclusif qui, allant au-delà de l'habituel résumé cher à nos collègues allemands, opère une véritable synthèse.

La rigueur de ce plan matriciel, à peine infléchi pour la RDA (qui, logiquement, ne comprend pas de section sur l'épargne salariale – la *Vermögensbildung*, mais inclut les thèmes de la politique des prix et de l'entreprise comme instance de politique sociale) permet à la fois une approche systématique et

---

<sup>1</sup> Cf. Francia 33/3 (2008), p. 307–309.

technique sans perdre de vue la cohérence d'ensemble et sans renoncer à une évaluation globale. Elle facilite d'autant plus les comparaisons que d'un volume à l'autre (du moins pour chacun des deux États), ce sont largement les mêmes auteurs qui traitent des mêmes thèmes.

Bien que sans continuité chronologique, les deux volumes sur la RFA gagnent à être lus ensemble, car les deux périodes qu'ils traitent se font en quelque sorte pendant: *Aufbau* et *Umbau* pourraient en être les maîtres mots respectifs. Les années 1949–1957 sont pour la politique sociale doublement une période de construction: tout d'abord au sens le plus directement perceptible pour les contemporains, celui de reconstruction au lendemain de la guerre, une reconstruction mise socialement en œuvre au premier chef par la politique du logement, et bien sûr aussi par toutes les mesures propres à panser les plaies du conflit (intégration des réfugiés et expulsés, indemnisations, pensions et dommages de guerre). Mais on peut aussi envisager cette phase sous un jour plus systémique, comme celle de la construction du volet social de la *soziale Marktwirtschaft*.

A cet égard, la réforme des retraites de 1957 a un caractère emblématique. Non seulement, elle apporte une amélioration matérielle considérable, les retraites augmentant de 130 à 140% entre 1950 et 1957; mais en couplant l'évolution de celles-ci au niveau des revenus bruts du travail (*Dynamisierung*), elle manifeste combien, dans cette RFA des années 1950, l'enracinement du modèle social-libéral est intimement lié à la réussite économique. La prospérité est la condition préalable du progrès social, créant une confiance qui permet de balayer les objections des ministres de l'économie et des finances, initialement obnubilés par les risques inflationnistes que ferait courir la réforme. Inversement, l'acceptation des fondements libéraux de cette prospérité est considérablement facilitée par le principe redistributif dont la réforme procède. Ainsi, la réforme des retraites n'est pas seulement un des facteurs du succès électoral de la majorité gouvernementale aux élections de 1957; fêtée par le comité directeur du DGB comme le «haut-fait social du XX<sup>e</sup> siècle» et adoptée avec l'appui du SPD, elle est aussi un élément favorisant le ralliement de la social-démocratie à l'«économie sociale de marché».

Si cette *soziale Marktwirtschaft* première manière croit aux vertus économiques de la politique sociale, c'est donc aussi que cette dernière est génératrice de consensus, autre facteur essentiel des succès du modèle productif allemand. Dans la construction du système des relations du travail, les années 50 sont tout autant une période fondatrice. Elles voient l'adoption des lois sur la *Mitbestimmung* dans le secteur métallurgique et minier (1951) et sur la «constitution des entreprises» (*Betriebsverfassungsgesetz* de 1952), mais aussi le développement de la jurisprudence du tribunal fédéral du travail, qui fonctionne à partir de 1954. Par décisions successives, celui-ci consolide le droit de coalition, reconnaît le droit de grève comme droit collectif et la licéité du *lock-out*, bref met en place les règles de fonctionnement de la négociation collective. Ici, on peut regretter que l'analyse, restant juridique, en dise relativement peu sur l'évolution effective des relations du travail, telles que les canalise ce «droit du juge». Ce choix, confirmé pour les périodes suivantes, s'explique peut-être par la volonté de ne pas alourdir encore des volumes qui tournent tous autour des mille pages. Mais alors pourquoi avoir inclus dans le propos la politique éducative? Tout se passe en fait comme si la

délimitation du champ de l'étude se conformait à un autre des nouveaux principes de l'après-guerre, l'autonomie des partenaires sociaux, qui, par définition, soustrait les politiques syndicales en général et la négociation collective en particulier à l'influence directe de l'État. La »Geschichte der Sozialpolitik« s'abstient en quelque sorte comme le *Sozialstaat* d'après 1945, qui, s'il définit le cadre des relations du travail, s'interdit d'intervenir dans leur déroulement.

À bien des égards, la période 1981–1989 s'oppose aux années de fondation. Le gouvernement est certes aussi à majorité chrétienne-démocrate, mais les temps ont changé. Le chancelier Kohl veut rompre avec 13 ans de politique social-démocrate, au cours desquelles l'État social a connu une expansion qui lui fait atteindre ses limites. Mais surtout le pays est touché de plein fouet par la crise économique, qui contribue encore à accroître les déficits sociaux. Le discours est donc à la rupture, à la fois pour affirmer la nécessité d'une certaine austérité sociale favorisant le redressement économique et pour marquer le changement de références idéologiques. Sur ce dernier point, les mots ne sont pas assez durs pour fustiger la dérive intellectuelle et morale qu'aurait induite la politique de ses prédécesseurs. Après les promesses illusoires du tout-État, sur »les décombres des utopies« (Franz Josef Strauß), le redressement doit désormais venir d'un retour à plus de rigueur, plus de subsidiarité et de responsabilité individuelle.

Dans la pratique, l'infléchissement de la politique social est net, avec en particulier de sensibles réductions de prestations pour assainir la situation financière des caisses, une nouvelle politique familiale, dont les deux mesures phares sont l'*Erziehungsgeld* et l'*Erziehungsurlaub*, enfin l'amorce de la dérégulation du marché du travail, avec l'encouragement au temps partiel et une première libéralisation du recours aux contrats à durée déterminée. Mais ni le discours officiel, les protestations véhémentes de l'opposition et du monde syndical, qui sont son reflet inversé, ne doivent tromper: la rupture est bien moins forte qu'il n'y paraît. D'abord, parce que le passage vers une politique d'austérité avait déjà été opéré par le dernier gouvernement Schmidt. Ensuite et surtout parce que Kohl n'est ni Reagan, ni Thatcher. En dépit de quelques références néolibérales, le chancelier est un pragmatique, attaché à la référence de la *soziale Marktwirtschaft*. Il souhaite rééquilibrer la pondération de ses composantes, mais en aucun cas abandonner le modèle. Il est d'ailleurs significatif qu'il confie la mise en œuvre de la politique sociale à Norbert Blüm et Heiner Geissler, tous deux situés à l'aile gauche de la démocratie-chrétienne. Enfin, dernière continuité, le gouvernement Kohl n'est pas plus capable que ses prédécesseurs de vaincre la coalition des corporatismes, comme le montre la timidité de la réforme de l'assurance maladie.

Au total, les années 1981–1989, sont donc placées sous le signe de l'*Umbau*, c'est-à-dire non pas du démontage, mais du réaménagement de l'État social destiné dans le but de le consolider. Elles apparaissent à cet égard comme une période de transition, caractérisée à la fois par la prise de conscience des problèmes qui sont au centre de la discussion actuelle, mais, pour les solutions envisagées, encore résolument ancrées dans le passé.

Dans les deux volumes concernant la RDA, qui couvrent respectivement les années 1949–1961 et

1961–1971, les éléments de continuité l'emportent encore plus nettement sur les ruptures. Certes, la construction du Mur permet de distinguer nettement la période de reconstruction de celle de la consolidation politique. L'interruption par la force de l'hémorragie migratoire, qui s'était entre autres soldée par le départ d'un médecin sur deux, aide alors à construire une politique sociale cohérente. Mais la stabilisation politique consécutive à 1961 n'a pas que des effets facilitateurs. La population, désormais contrainte de s'accommoder du régime, exprime en retour des attentes qu'il faut davantage prendre au sérieux: l'insatisfaction ne peut plus être externalisée. Bien que n'étant pas mise en avant autant que sous l'ère Honecker, la politique sociale prend donc une importance croissante pour légitimer le pouvoir. Dans le même temps, les réformes économiques qui dominent l'agenda des années 60 avivent les tensions entre progrès social et amélioration de la productivité. Les tentatives de flexibilisation et de rationalisation socialistes sont en effet difficilement compatibles avec l'idéal égalitariste prôné par l'idéologie et jusque là conforme à la planification rigide.

Par delà ces évolutions, la continuité prédomine. C'est celle d'une politique radicalement inverse de celle menée en RFA. Au lieu du morcellement ouest-allemand, on trouve des assurances sociales centralisées et unifiées, quelles que soient les catégories de couverture des risques ou les catégories professionnelles. Au lieu du paritarisme de RFA, leur gestion est confiée à la centrale syndicale FDGB, qui est elle-même étroitement contrôlée par le SED. Les relations du travail sont quant à elles tout aussi privées d'autonomie: les Conseils d'entreprise sont supprimés en 1948, les salaires imposés dans le cadre du plan, le droit de grève n'est plus reconnu. Enfin, traits qui contrastent tout autant avec la politique sociale de l'autre Allemagne, une part importante des prestations sociales est délivrée au niveau de l'entreprise et la politique du régime communiste favorise systématiquement l'activité féminine.

Cette opposition manifeste bien à quel point la politique sociale participe de la »concurrence des systèmes«. Le regard vers l'État rival sert d'ailleurs à de nombreuses reprises, à l'Ouest tant qu'à l'Est, pour produire des arguments légitimateurs. Il ne faut pas en conclure toutefois que la politique sociale de la RDA se résume à un processus de soviétisation. Les éditeurs des deux volumes le soulignent, bien des choix relèvent d'une continuité avec des analyses et des projets développés dans le mouvement ouvrier allemand sous la République de Weimar.

Pour suivre les grandes lignes, seulement esquissées ici, comme pour rechercher l'information de détail, la »Geschichte der Sozialpolitik seit 1945« est un instrument de travail irremplaçable. La qualité exemplaire de l'appareil critique en rend l'utilisation particulièrement agréable et facile. Chronologie, bibliographie, index des lieux, des thèmes et des personnes, rien ne manque. Chaque volume est accompagné d'un ensemble de documents qui est désormais présenté dans un CD-Rom. Les chercheurs aux bibliothèques surchargées apprécieront le gain de place et surtout la commodité des fonctions de recherche. L'éditeur a même poussé le perfectionnisme jusqu'à intégrer dans le CD-Rom des volumes partant de 1949 les documents portant sur la phase précédente (1945–1949), déjà publiés sur papier comme 2<sup>e</sup> tome du volume correspondant. Merci enfin aux éditions Nomos pour leur savoir faire en matière de présentation: format, papier, impression, tout concourt à faire de ces

gros volumes des objets maniables et parfaitement lisibles, malgré leur compacité.