

Sandrine KOTT, *L'État social allemand. Représentations et pratiques*, coll. « Temps présents », Paris, Belin, 1995.

Victor DUCROS

L'auteure :

Professeure d'histoire contemporaine de l'Europe à l'université de Genève depuis 2004 et professeure invitée à l'université de New York depuis 2017, Sandrine Kott est chercheuse associée au centre de recherches en sciences sociales Marc-Bloch à Berlin. Ses travaux portent sur l'histoire sociale et culturelle des pratiques philanthropiques et de l'État social en France et en Allemagne, sur la socio-histoire des pays communistes et post-communiste d'Europe centrale. Elle est membre depuis avril 2013 de la commission des historiens pour l'histoire du ministère du travail allemand sous le nazisme.

L'ouvrage :

Cet ouvrage s'inscrit dans la continuité de ses travaux sur la politique sociale des États français et allemand de la deuxième moitié du XIX^e siècle. Sa thèse, soutenue en 1991 et dirigée par Michelle Perrot, s'intitulait « Des philanthropies aux politiques sociales, solutions françaises et allemandes à la question sociale en Haute-Alsace, 1850-1914 ». Le présent ouvrage constitue une des premières études en langue française de la législation sociale allemande, dont l'historiographie demeurait jusque-là quasi-exclusivement allemande.

Note : les annexes de l'ouvrage comprennent plusieurs tableaux, des tableaux statistiques et en particulier des tableaux récapitulatifs de chaque loi. Sont notamment présentées la liste des assujettis qui peuvent bénéficier de l'assurance, les modalités de financement, la liste des prestations prévues, celle des organisations instituées, des organismes gestionnaires et des institutions de contrôle.

Introduction :

L'historiographie allemande sur la question a pendant longtemps héroïsé Bismarck – du moins jusqu'à l'ouvrage de Walter Vogel, *Bismarcks Arbeiterversicherung*, première synthèse fondée sur des archives et publiée en 1951 – et vu dans sa législation sociale une étape importante de la construction de la nation allemande et d'une « voie particulière » vers la modernité (*Sonderweg*). Les historiens des années 1970, dans une démarche démystificatrice, ont surtout vu dans la politique sociale de Bismarck un instrument dirigé contre la social-démocratie et ont souligné le rôle des intérêts économiques des grands industriels dans l'élaboration de cette politique. Malgré cette volonté de distanciation, la politique sociale était encore appréhendée du point de vue de l'État et des classes dominantes. Il s'agit là d'une tendance générale des historiens du *Welfare State*, marxistes comme institutionnalistes : leur attention se porte en premier lieu sur les conditions d'émergence d'une politique sociale. Les principales lois qui fondent ce *Welfare State* sont souvent négligées ainsi que les effets sociaux de celles-ci.

La perspective ici est de prendre au sérieux le projet social que la politique sociale bismarckienne porte, les valeurs et représentations qu'elle véhicule et dont les différentes lois sont l'expression. **Il s'agit d'étudier la politique sociale comme le lieu de formulation d'un « discours » du social, où s'exprime une représentation du lien social idéal.** Cela vaut aussi pour le problème de l'application de cette politique sociale. Les éventuels dysfonctionnements ou signes de mécontentement doivent être lus à l'aune des représentations sociales, comme des décalages entre les aspirations de la société « réelle » et les représentations que porte la

législation, voire comme un indice de l'autonomie du social. **La politique sociale doit être vue comme un système dynamique en permanente évolution.**

• **Chapitre I : La première législation du Reich. Une synthèse de traditions**

En 1878, un amendement du Code du travail (*Gewerbeordnung*) est adopté : il instaure que l'employeur ne peut exiger de ses ouvriers de travailler le dimanche, introduit l'obligation d'inspection seulement dans les fabriques (sans que le terme ne soit jamais défini). Les dispositions essentielles concernent surtout le travail des enfants (durcissement de l'interdiction du travail des enfants âgés de moins de 12 ans) et des femmes (interdiction du travail durant trois semaines après les couches). C'est moins la femme que la mère et l'épouse, et à travers elle, la famille, pilier de la stabilité sociale, qui est protégée.

Les lois d'assurances maladie de 1883 et accidents de 1884 imposent une obligation pour les ouvriers salariés exerçant leur activité dans des entreprises de mines, de carrières, de transports et fabriques. L'obligation ne concerne pas les ouvriers de l'artisanat, hormis quelques cas particuliers, ni les ouvriers agricoles. L'idée est que l'absence de liens traditionnels de protection, qu'on retrouverait dans l'atelier artisanal ou le grand domaine rural, exposerait davantage l'ouvrier à des dangers moraux et physiques.

La première législation du Reich apparaît donc traversée par une référence à un **paradigme communautaire** : son but est de maintenir, voire renforcer, des équilibres locaux et communautaires, menacés par les récentes évolutions économiques et sociales de la société industrielle. Ainsi, les lois d'assurance fonctionnent sur le principe de la *Selbstverwaltung* (auto-administration). Les caisses d'assurance sont gérées par les employés et les employeurs eux-mêmes.

L'assurance accidents est organisée sur la base de *Berufsgenossenschaften*¹, constituées par les industriels d'une même branche. On en compte 57 en 1883. Les employeurs sont les seuls à y cotiser pour l'assurance accidents, ce qui traduit une vision paternaliste de la fabrique, dans lequel le patron œuvre volontairement au bien-être de ses ouvriers. Cette vision n'est pas absente de l'assurance maladie non plus : l'employeur est tenu de déclarer lui-même, au risque de payer une amende, les ouvriers soumis à l'assurance de son entreprise. Les ouvriers cotisent dans les caisses maladies, à hauteur de 2/3 des cotisations, ce qui leur assurent une représentation majoritaire dans l'assemblée générale des assurés et au comité directeur, organe administratif des caisses. En 1889, il existe 20 822 caisses dans l'ensemble du Reich, avec un nombre moyen de membres par caisse à peine supérieur à 300. L'assurance maladie se caractérise aussi par le maintien de nombreux organismes qui existaient auparavant : caisses locales pour un métier spécifique, caisses d'entreprise, caisses de corporation pour les apprentis et compagnons, caisses libres et caisses communales.

Le contrôle des caisses d'assurances accidents et maladie est assuré essentiellement par les autorités locales et régionales. Par exemple, les autorités communales sont autorisées à juger de la réalité de la prise en charge de certaines catégories de salariés. L'inspection de fabrique est du ressort exclusif de la juridiction des *Länder*. L'État brille donc par sa discrétion. Il peut éventuellement intervenir en tranchant en dernière instance un conflit par le biais du *Reichsversicherungsamt* (bureau des assurances de l'empire, RVA). L'État central n'est pas suffisamment fort pour imposer une législation qui aurait limité les compétences de pouvoirs traditionnellement autonomes. Il s'appuie ainsi sur un ensemble de traditions législatives et paternalistes précédentes (*voir encadré*). En ressort un ensemble qui manque de cohérence et d'unité, avec des institutions souvent en concurrence les unes avec les autres, et qui résulte d'une volonté de compromis dans une Allemagne récemment unifiée.

¹ Les commentateurs français ont improprement traduit ce terme par celui de « corporation », souvent dans une optique dépréciative. Or, les deux termes ne renvoient pas à la même réalité. Pour éviter la confusion, le mot allemand sera conservé par la suite. La traduction littérale serait plutôt « communauté de métier ».

Un exemple d'initiative paternaliste : l'Association pour prévenir les accidents de machines

Fondée à Mulhouse en 1867, à l'initiative de Frédéric Engel-Dollfus, cette association apporte une solution privée afin de réduire le nombre d'accidents. Elle emploie un inspecteur qui recense les accidents survenus dans les fabriques adhérant à l'Association, cherche les causes et élabore des solutions pour les prévenir. Il répand dans les fabriques des plans d'installation pour réduire les dangers et transmet des règlements de fabrique pour influencer sur le comportement des ouvriers. C'est donc une vision technique de l'accident, occultant les souffrances de l'ouvrier invalide, qui préside.

Cette association présente des avantages pour l'État : les frais d'inspection sont assurés par les industriels, elle acquiert une forte légitimité car elle est basée sur le volontariat. Pour les industriels, elle doit permettre à terme de réaliser des économies en réduisant le nombre d'accidents. Elle inspire l'action de plusieurs gouvernements locaux, comme celui de Saxe. Les industriels mulhousiens sont invités en 1876 à se prononcer sur des projets de réforme de la législation du travail et le président de l'association, Auguste Dollfus, est convié à participer à des réunions lors des discussions préparatoires à la loi de 1884.

L'introduction de l'inspection obligatoire en 1889 provoquent de nombreux conflits entre les industriels alsaciens, la plupart francophiles, et l'inspecteur dans lequel ils voient un « agent » de l'État prussien et qu'ils accusent d'incompétence. Le conflit culmine en 1896 et est partiellement réglé par la dissolution de l'Association.

• Chapitre II : Genèse d'un compromis

Le but de ce chapitre est d'étudier les différents groupes ayant participé à l'élaboration de ce compromis législatif, non à partir de leurs motifs rationnels mais de la représentation qu'ils se font de leur intérêt. Le paradigme communautaire révélé dans le chapitre précédent s'impose ainsi comme par défaut, face aux visions divergentes des réalités sociales.

Les libéraux sont divisés quant à l'idée d'un État social. Ceux du *Nationalliberale Partei* sont favorables à la législation sociale bismarckienne car ils y voient la poursuite des traditions qui assuraient la stabilité sociale dans la fabrique. À l'inverse, les libéraux de gauche votent majoritairement contre la première législation du *Reich*. Opposés à l'obligation d'assurance, ils dénoncent aussi une irruption illégitime de l'État dans les équilibres sociaux. Les membres du *Fortschrittspartei* (Franz Duncker, Hermann Schulze-Delitzsch) revendiquent plutôt l'obtention de la liberté de coalition et le développement de coopératives comme moyens d'intégration des ouvriers dans la société civile, favorisant leur participation à la vie de la cité.

Les sociaux-démocrates votent aussi dans leur majorité contre les premières lois d'assurance. En 1869, August Bebel et Wilhelm Liebknecht fondent le *Sozialdemokratische Arbeiterpartei*². D'après eux, tant que l'État reste bourgeois, son intervention est illégitime. Pourtant, ils reconnaissent bien que les ouvriers auront à gagner dans l'instauration d'assurances sociales. En 1879, Bebel se prononce favorable à un système d'assurance accidents pour tous les ouvriers. Toutefois les sociaux-démocrates votent contre la législation, dénonçant la faiblesse des prestations, le poids des notabilités économiques traditionnelles, qui en fait une assurance de classe, et le maigre souci accordé à la prévention.

Les industriels réunis au sein du *Centralverband deutscher Industrieller*³ s'expriment dans l'ensemble favorables à la législation sociale du *Reich*, tant qu'elle demeure peu contraignante et que l'intervention de l'État reste faible. Ainsi, la loi d'assurance maladie reçoit leur adhésion car elle fait la part belle aux caisses de fabriques. Les raisons de ce soutien sont

² Parti ouvrier social-démocrate.

³ Confédération centrale des industriels allemands, fondée en 1876.

économiques, sociales et politiques : la collaboration de la grande industrie en matière de politique sociale lui assure une grande influence au sein du gouvernement.

Un autre groupe de pression important en faveur des réformes sociales est constitué par les économistes réunis au sein du *Verein für Sozialpolitik*, fondé en 1872 et qui compte comme membres **Gustav Schmoller**, **Adolf Wagner** ou **Lujo Brentano**. Remettant en cause un libéralisme intégral, ils insistent sur le bienfondé de l'intervention étatique comme garante de la cohésion sociale. Les écrits de Schmoller et Wagner auraient influencé **Theodor Lohmann**, haut fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, ayant joué un grand rôle dans l'établissement de la politique sociale du début des années 1880.

Les conservateurs chrétiens, catholiques et protestants, ont aussi eu une pensée sociale : la solution selon eux à la question sociale consiste en un retour à une société « traditionnelle », le renforcement des structures communautaires comme la famille ou les corporations. L'évêque de Mayence **Mgr Ketteler** est un des premiers, en 1863, à formuler la spécificité de la question sociale par rapport aux autres formes de pauvreté. À partir de 1871, le *Zentrum*, parti catholique, au *Reichstag*, constitue le soutien le plus sûr de la politique sociale. Lohmann est quant à lui influencé par la pensée du théologien protestant **Johann H. Wichern**, bien qu'il s'en éloigne en soulignant l'importance de l'État dans les solutions à apporter à la question sociale.

Les premières lois sociales qui aboutissent sont toutes proposées par le gouvernement. Toutefois, le *Reichstag* ne se contente pas d'être la chambre d'enregistrement dont Bismarck avait rêvé. Les projets gouvernementaux sont très discutés et souvent largement modifiés par les commissions parlementaires. Ainsi, la loi assurances accidents donne lieu à trois projets entre 1881 et 1884.

• Chapitre III : Des réalités sociales à l'application de la loi

La première législation sociale s'impose rapidement comme une réalité sociale importante : en 1886, 62 *Berufsgenossenschaften* assurent 3 821 000 personnes, soit 25% de la population active, et 4 944 212 ouvriers sont couverts par l'assurance maladie obligatoire dans 19 434 caisses de maladie. Toutefois des tensions émergent entre les réalités sociales et le discours porté par la législation, suggérant les limites de l'efficacité dans la pratique de la loi.

L'inspection du travail cristallise la double hostilité des industriels, qui dénoncent les coûts et la perte de compétitivité induits par les prescriptions légales, et des ouvriers, dont les familles sont privées des revenus de leurs enfants. L'assurance accidents, quant à elle, fondée sur les *Berufsgenossenschaften*, a épousé les aspirations des grands industriels métallurgiques ou textiles qui, pour en optimiser les coûts de gestion, poursuivent leur politique de regroupement industriel. À l'inverse, les *Berufsgenossenschaften* composées de nombreuses petites entreprises disséminées dans l'ensemble du *Reich* (comme celle du ramonage) sont celles dont le fonctionnement est le plus coûteux.

Dans le domaine de l'assurance maladie, les caisses de fabrique sont encouragées par l'administrateur car elles allieraient rationalité économique et efficacité sociale. En 1886, on en recense 5 615 au sein desquelles sont assurés 1 314 216 ouvriers. Elles sont particulièrement puissantes dans les régions de grande industrie à tradition paternaliste, comme l'Alsace-Lorraine, la Rhénanie ou encore le pays de Bade. Toutefois, c'est bien souvent l'indifférence qui prévaut à l'égard de l'assurance, en raison de la mauvaise connaissance des mécanismes de la loi, ce dont témoigne les faibles taux de participation aux premières assemblées générales des caisses locales et aux élections de représentants (souvent inférieurs à 10%).

Les caisses de fabrique ont vite été érigées en modèle. Cependant, elles peuvent constituer un modèle dans la mesure où elles s'appuient sur une organisation des relations sociales au sein de l'entreprise qui correspondent à celles qui sont recherchées et encouragées par les premières lois, ce qui explique leur succès dans les régions avec une tradition paternaliste. Elles rentrent vite en contradiction avec l'émergence d'un droit social. Dans le

cadre de l'assurance accidents, la sous-déclaration des accidents est encouragée par une définition restrictive et élaborée par les industriels de ce qu'est un accident. Ces derniers considèrent que la rente doit dépendre exclusivement de la nature de l'invalidité produite par l'accident, calculée en fonction d'une capacité idéale de travail qui ne tient pas compte de la qualification et de la souffrance de l'ouvrier désormais invalide. Les recours devant les tribunaux arbitraux ou le RVA sont encore peu nombreux, du fait d'une méconnaissance des mécanismes de l'appel.

C'est dans l'assurance maladie que la pratique quotidienne de la législation remet le plus fortement en cause le paradigme communautaire. D'une part, la *Selbstverwaltung* ne fonctionne pas réellement dans les premières années de l'application. D'autre part, l'organisation de la caisse par métiers, censée permettre une meilleure égalisation des risques et une surveillance plus efficace des membres les uns par les autres, se révèle peu pertinente en raison de l'émiettement que cette organisation induit. Ainsi, dès les années 1880, s'opère le regroupement sur une base territoriale des caisses. En 1885, est fondée la **caisse locale générale de Leipzig**, regroupant les caisses de la ville et de ses environs (42 communes au total). En 1887, elle regroupe **63 000 assurés** et affirme être la plus grande caisse d'Allemagne. L'élection d'un contrôleur général dans les caisses d'Osnabrück en 1886 ou à Berlin en 1887 remet en cause l'idéal du contrôle réciproque des membres les uns par les autres.

Ainsi à la fin des années 1880, des voix s'élèvent, notamment chez certains *Sozialpolitiker* proches du libéralisme de gauche, pour dénoncer ce paradigme communautaire, et tentent de promouvoir une vision plus technique, centralisée et professionnelle des assurances.

• Chapitre IV : Évolutions et hésitations de la législation sociale : concorde ou conflits ?

La loi d'assurance invalidité-vieillesse (*voir encadré*) est significative de la volonté d'adapter la législation aux réalités sociales et d'émanciper l'assurance de modèles antérieurs (comme l'assistance aux pauvres).

La loi d'assurance invalidité-vieillesse

Votée le **22 juin 1889**, elle entre en application en **1891**. Le cercle des assurés s'étend à tous les salariés dont le salaire ne dépasse pas **2000 marks**. Ce n'est plus la nature des relations sociales qui définit le champ d'application de la loi. Son but est d'indemniser l'invalidé, c'est-à-dire tout travailleur dont les forces de travail ont décliné, au point qu'elles ne peuvent plus lui assurer un revenu minimal, y compris pour des raisons liées à l'âge. Toutefois, l'âge élevé – 70 ans – retenu pour l'obtention de la rente de vieillesse souligne le caractère secondaire de l'indemnisation de la vieillesse dans la loi.

Étant données l'ampleur des sommes brassées et la technicité de l'assurance, sa gestion est confiée non plus aux *Berufsgenossenschaften* mais à des *Landesversicherungsanstalt* (LVA, Institut d'assurance du *Land*). Les fonctionnaires du *Land* y tiennent une place essentielle. Une représentation des assurés et des employeurs est prévue mais elle est rarement associée à la procédure de fixation des rentes. L'État joue aussi un rôle important, par sa contribution financière et par le contrôle qu'il peut exercer sur l'assurance par le biais du RVA.

La loi est impopulaire : la carte-quittance, sur laquelle l'employeur doit coller régulièrement un timbre attestant du paiement des cotisations par l'assuré, cristallise les hostilités. Les employeurs dénoncent la lourdeur de la procédure. Les assurés suspectent les employeurs de ne pas coller les timbres ou craignent qu'ils l'utilisent comme un livret ouvrier. La "*Klebbegesetz*" (loi de la colle) institue une rupture et témoigne ainsi de l'affirmation d'un courant plus résolu à faire face aux conséquences d'une industrialisation reconnue comme nécessaire.

L'avènement en 1888 de Guillaume II, hostile à la politique répressive contre le mouvement ouvrier, et le renvoi de Bismarck en mars 1890, favorisent un « nouveau cours » dans la politique sociale. Ce dernier est illustré par l'amendement de 1891 du *Gewerbeordnung* : interdiction du travail le dimanche et jour de fêtes locales, journée maximale de travail de 11h et de 10h à la veille des dimanches et fêtes. Les fonctions des inspecteurs du travail sont élargies et mieux définies. Leur nombre connaît une impulsion avec cet amendement : 18 inspecteurs en Prusse en 1890 contre 173 en 1911. En 1892, est instituée une commission pour la statistique ouvrière. Sur demande du chancelier, elle peut mener des enquêtes, par exemple sur le travail de nuit des femmes, qui peuvent aboutir à des décisions du *Bundesrat*⁴ pour élargir les prescriptions légales.

Dans un esprit d'apaisement et de réconciliation sociale, une ordonnance impériale du 4 février 1890 autorise l'existence des commissions ouvrières dans les fabriques. Toutefois, les modalités d'application sont ambiguës : la loi introduit l'obligation de soumettre le règlement de fabrique à une commission ouvrière dans les entreprises de plus de 50 personnes mais elle n'institue pas de commission ouvrière obligatoire, le comité directeur de la caisse d'entreprise pouvant faire office de commission. La double hostilité des industriels et des sociaux-démocrates, pour des raisons opposées⁵, jointe à la pesanteur des structures traditionnelles, expliquent ce relatif échec. Ce « nouveau cours » n'est ainsi pas total.

• Chapitre V : La politique sociale comme institution

En 1902, 17,6 millions de personnes sont couvertes par l'assurance accidents (30,5% de la population du *Reich*), 13,38 par celle invalidité (23,1%) et 10,31 par celle maladie (18,1%). L'importance de l'administration centrale des assurances de l'Empire (RVA) illustre un phénomène de centralisation. Fondé en 1884 avec l'assurance accidents, il est rattaché au département de l'Intérieur. En 1894, le RVA s'installe dans un bâtiment propre à l'architecture imposante à Berlin. Les effectifs des bureaux gagnent aussi en importance : contre trois membres permanents nommés par l'empereur en 1884, on compte en 1908 2 directeurs, 23 membres du sénat chargé d'examiner les recours, 40 autres fonctionnaires et plus de 200 représentants des employeurs et employés (contre 38 en 1884). Chargé de surveiller le fonctionnement des *Berufsgenossenschaften* et des LVA, le RVA peut impulser une ligne politique de prévention et d'hygiène. En tant qu'instance de recours en cas de désaccord dans le cadre de l'assurance accidents ou invalidité, le RVA jette les bases d'un droit social national.

Julius Fräßdorf : formation et intégration d'un représentant des employés au RVA

Le RVA a constitué un vivier dans lequel sont formés les grands spécialistes et praticiens de la politique sociale. Les représentants des employeurs et les employés ont pu devenir de véritables spécialistes. Le cas de Julius Fräßdorf l'illustre bien : ouvrier chauffagiste, membre du SPD, condamné pour fait de grève en 1889, il devient en 1895 président de la Caisse locale de Dresde, puis en 1903, président de la Confédération des caisses locales⁶. Il est élu la même année représentant des employés au RVA et accède à des fonctions politiques (il est député du *Reichstag* de 1903 à 1907).

⁴ Assemblée dans laquelle sont représentées les *Länder*. Il constitue une espèce de « chambre haute » par rapport au *Reichstag*.

⁵ Pour les industriels, les commissions ouvrières apparaissent contradictoires avec l'équilibre des pouvoirs dans l'entreprise dont ils sont, par ailleurs, le propriétaire et le maître. Les sociaux-démocrates voient dans ces commissions un moyen de concurrencer les organisations ouvrières traditionnelles.

⁶ *Centralverband der Orstkrankenkassen*, fondé en 1894, regroupement des caisses locales, conçue comme un contrepoids ouvrier à la confédération des *Berufsgenossenschaften*, considérée comme une organisation centrale de défense des intérêts des industriels.

Le développement d'une pratique nationale des assurances sociales est lié à la constitution d'un corps d'administrateurs de l'assurance dès les années 1890. La concentration des caisses, la multiplication des tâches notamment dans l'assurance accidents permettent d'expliquer l'accroissement du nombre d'employés dans les caisses de maladie (25 000 en 1906), dans les *Berufsgenossenschaften* (20 000) et les LVA (28 000). Les pratiques professionnelles évoluent aussi : le passage du registre au fichier permet l'individualisation de l'assuré, la standardisation des informations par des formulaires facilite le suivi, les relations entre l'administration et l'assuré se dépersonnalisent et se codifient notamment par l'organisation de l'espace en bureaux, qui distinguent les assurés des administrateurs et marquent une plus stricte hiérarchie des fonctions au sein des LVA.

La politique sociale a ainsi pu contribuer à la nationalisation et l'étatisation de la société allemande, notamment en diffusant l'usage exclusif du haut allemand dans des formulaires uniformisés. Toutefois, cette diffusion est inégale sur l'ensemble du territoire et doit tenir compte du maintien de particularismes locaux, notamment en Alsace.

• Chapitre VI : Les ouvrier(e)s : objets ou sujets de la législation sociale

La participation des ouvriers par la *Selbstverwaltung* s'impose progressivement, surtout à partir de la fin du XIX^e siècle. En 1913, le taux de participation aux élections des tribunaux professionnels est de 30%. L'élection se politise, surtout dans les grands centres industriels. Dans les petites communes d'Alsace, la participation traduit plutôt le souci des ouvriers de veiller aux affaires de leurs caisses. L'influence croissante de la social-démocratie n'empêche pas, dans l'ensemble, l'existence d'une bonne entente entre représentants des ouvriers et les employeurs.

Toutefois, certains, notamment les libéraux de gauche, dénoncent les limites de la *Selbstverwaltung* : une bureaucratisation qui donne un rôle trop important aux administrateurs, le maintien des hiérarchies sociales en particulier dans les caisses de fabrique. La démocratie sociale a du mal à s'affirmer, malgré le développement des commissions ouvrières (*voir encadré*).

Un exemple de commission ouvrière : l'entreprise de jalousies de Heinrich Freese

Contrairement aux catholiques sociaux, pour qui le rôle des commissions doit se limiter à la gestion des œuvres de bienfaisance, Heinrich Freese, libéral de gauche, directeur d'une entreprise de jalousies à Berlin et Hambourg, y voit le moyen d'établir une égalité juridique entre le patron et les ouvriers. Il est proche en cela des idées de Lujo Brentano. Freese institue une commission en 1884, élue par une assemblée générale des ouvriers de son entreprise. Elle participe à l'élaboration d'un règlement de fabrique, dans la définition des horaires de travail, la fixation et le paiement des salaires. Ce modèle constitutionnel de la commission ouvrière reste toutefois très minoritaire.

Les inspecteurs de fabrique ont pu jouer un rôle dans l'affirmation d'un droit social, en captant et organisant la parole ouvrière, notamment lors des *Sprechstunden* (heures de bureau) qui se multiplient à la fin du siècle. Un usage ouvrier de l'assurance s'affirme. La sortie de l'indigence reste une préoccupation centrale. Toutefois, l'assurance n'apporte qu'une protection minimale : en 1910, 8% à 12% des rentiers pour invalidité vieillesse sont inscrits dans les bureaux des pauvres. Cette proportion s'accroît avec l'âge pour atteindre 20 à 30% pour les personnes âgées de plus de 70 ans. Des préoccupations médicales et hygiéniques émergent aussi : les ouvriers prennent conscience de la dimension pathogène de leur travail et expriment le souci de se soigner. L'accroissement des dépenses de santé dans les différentes branches d'assurance en témoigne, ce qui peut rentrer en conflit avec les désirs d'économie des employeurs et administrateurs de caisses.

Les femmes occupent une place marginale dans la législation sociale. Si elles sont protégées, c'est d'abord en tant que mères et épouses. D'où des dispositions spéciales pour les femmes responsables d'un ménage, qui bénéficient, par exemple, d'une pause d'une heure et demie le midi, contre l'heure réglementaire pour les autres ouvrières. Encore largement occupées dans des secteurs « domestiques » (travail domestique, tâches agricoles, travail à domicile), elles échappent à la législation sociale. Elles sont aussi proportionnellement moins protégées que les hommes. En 1901, 75% des travailleurs masculins sont assurés contre la maladie mais seulement 36,9% des travailleuses. Elles sont aussi davantage inscrites sur les registres d'aides aux pauvres. Elles sont souvent exclues du fonctionnement et de la gestion des caisses. Toutefois, leur entrée progressive dans l'inspection du travail (Élise Richthofen est en 1900 la première femme docteur à porter le titre d'inspecteur) et dans les services sociaux des communes en voie de professionnalisation accompagne leur entrée dans le monde du travail et de la cité. Paradoxalement, la difficulté à faire valoir leurs droits constitue pour elles l'occasion de sortir des sphères traditionnelles où elles sont enfermées.

• Chapitre VII : Les conflits dans la politique sociale au début du XX^e siècle

Au tournant du siècle, on assiste à une recomposition des courants de pensée et des positions vis-à-vis de la politique sociale. Le *Verein für Sozialpolitik*, mis à l'écart politiquement, se replie sur sa fonction de réflexion. Une nouvelle génération de libéraux s'affirme, plus sceptiques vis-à-vis de l'intervention étatique dans le domaine social. Contrairement à Adolf Wagner ou Gustav Schmoller qui y voyaient une fonction éthique et politique de renforcement de la communauté nationale, ces nouveaux libéraux jugent illégitime une intervention étatique qui ne soit pas fondée sur une analyse scientifique de la société. La revendication d'une *wertfreie Wissenschaft*⁷ s'accompagne parfois, comme chez Richard Ehrenberg, d'un retour à un libéralisme intégral, très critique vis-à-vis de la politique sociale et de ses effets pervers.

La *Gesellschaft für Soziale Reform* (GSR), fondée en 1901, reprend à son compte la fonction d'« agitation politique pour la réforme sociale » qui était celle du *Verein*. Regroupant des professeurs d'économie politique, plusieurs membres du *Verein*, des catholiques sociaux, des industriels et parlementaires, la GSR constitue la branche allemande de l'Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs (AIPLT). Promouvant l'instauration d'une véritable égalité (*Gleichberechtigung*) sur le lieu du travail et d'une démocratie sociale appuyée sur la liberté de coalition, ses membres peuvent se retrouver, notamment au niveau local, avec une aile plus réformatrice de la social-démocratie. Toutefois, cette alliance de circonstance doit composer avec les tentatives de blocage de la part des industriels du *Centralverband*, notamment de l'un des plus paternalistes d'entre eux, Stumm von Hallberg, grand industriel de la Sarre. Cette période de blocage est ainsi surnommée l'ère Stumm (*Ära Stumm*).

La trajectoire de Friedrich Naumann (voir encadré) est exemplaire du renouvellement des générations et des objectifs des associations confessionnelles, notamment de l'*Evangelisch-Sozialer Kongreß* (ESK), cercle protestant de réflexion fondé en 1890, destiné à répondre aux problèmes posés par la question sociale.

⁷ Science dénuée de jugement de valeur.

Friedrich Naumann : de la monarchie au libéralisme social

La trajectoire de Naumann incarne le passage, au sein de l'ESK, d'un anticapitalisme diffus, empreint d'une tradition caritative de l'Église et la fidélité à l'image du monarque social, à un libéralisme social. Arrivé à la question sociale sous l'influence des idées de Wichern et de la Mission intérieure, Naumann est motivé par la lutte contre la social-démocratie, ce qui l'amène à défendre un anticapitalisme inspiré d'un corporatisme conservateur. Le *Nationalsozialer Verein* (Cercle national-social), qu'il fonde en 1896, témoigne d'une première évolution de ses positions sur la question sociale. Ce cercle vise à établir un pont entre la monarchie sociale et le mouvement ouvrier, dont le développement est vu comme une nécessité et non plus un danger. Naumann abandonne progressivement, après 1903 et la dissolution de son Verein, son projet de monarchie sociale. Il rejoint le grand parti libéral de gauche, le *Fortschrittliche Volkspartei*, prêt à des alliances avec le SPD. Naumann se rapproche de la tendance libérale du *Verein für Sozialpolitik*, en particulier de Brentano.

Face aux défauts et difficultés liées à la mauvaise gestion des assurances, émerge chez certains responsables politiques et administrateurs la volonté de simplifier et unifier les trois branches de l'assurance ouvrière. C'est le but du *Reichsversicherungsordnung* (RVO), voté en 1911. Le RVO vise aussi à réguler la *Selbstverwaltung*. Elle apparaît, pour les employeurs et le chancelier von Bülow, un instrument aux mains de la social-démocratie. Il s'agit, en centralisant et bureaucratisant le fonctionnement des assurances, d'atténuer les conflits et l'antagonisme social qui s'y exprime. Face à l'opposition du SPD au Reichstag mais aussi des syndicats libres et représentants des caisses locales, qui affirment être les seules à être en mesure de garantir le véritable fonctionnement de la *Selbstverwaltung*, le projet échoue. La loi est votée, après plusieurs amendements, en troisième lecture. Des phénomènes de « bureaucratisation » de l'assurance sont bien initiés. Des bureaux d'assurance (*Versicherungsämter*) sont créés et peuvent jouer un rôle décisionnaire, notamment dans la gestion de l'assurance maladie.

L'Allemagne au tournant du siècle est touchée par une vague de grèves : grève des dockers en 1896-1897, celle des ouvriers du textile en 1903-1904, celle des mineurs en 1905 ou le *lock-out* des ouvriers du bâtiment en 1910. S'impose alors la nécessité de canaliser les revendications ouvrières plutôt que de les interdire. Une loi, adoptée en 1908, introduit ainsi la liberté d'association. Toutefois, elle reste très encadrée : les ouvriers exerçant une pression sur leurs collègues encourent jusqu'à trois mois d'emprisonnement. Les associations doivent permettre de représenter les intérêts des ouvriers et jeter les bases d'un dialogue. Elles ne doivent pas être des organisations de combat.

Des syndicats chrétiens et la GSR réfléchissent à l'instauration d'une instance centrale paritaire susceptible de réguler les conflits en amont. Toutefois, celle-ci ne se concrétisera que sous la République de Weimar, de même pour la codification des conventions collectives. Existente toutefois des initiatives plus locales. Les *Gewerbegerichte* des communes, équivalent des prud'hommes français, accompagnent un « socialisme municipal⁸ », dans une collaboration étroite entre autorités municipales et organisations syndicales. Les *Tarifverträge* (contrat collectif) se développent surtout dans les entreprises des branches artisanales ou dans les entreprises de petite taille. À la veille de la Première Guerre mondiale, 13% des ouvriers de l'industrie travaillent dans le cadre d'un contrat collectif. Ce dernier tend à intégrer des dispositions qui dépassent le seul règlement des conditions salariales et de durée du temps de travail, et fixent des conditions d'hygiène et de sécurité minimales.

⁸ Développé par les municipalités libérales et les quelques rares communes dirigées par les sociaux-démocrates, le « socialisme municipal » s'organise autour de quatre axes : municipalisation des services de gaz, électricité, tramway ; protection de l'enfance et enseignement ; développement de l'hygiène et des loisirs en complément ou en accord avec les instituts d'assurance sociale et le soutien apporté au développement de l'arbitrage.

• **Conclusion :**

La première législation sociale allemande s'est construite sur un paradigme communautaire : elle devait encourager la consolidation et la constitution de communautés. Ce paradigme est très rapidement remis en cause lorsque la législation sociale se révèle traversée par les conflits qui secouent la société allemande. L'idée de faire de la politique sociale un moyen d'expression des conflits est plus nettement discutée. À côté d'une gestion davantage centralisée et « nationale » de l'assurance ouvrière, des initiatives complémentaires, notamment municipales, se développent, initiatives dont l'État s'accommode bien. La législation sociale n'a pas annihilé toute capacité de réaction du corps social. Au contraire, les décalages repérés entre les réalités sociales et la législation adoptée constituent un facteur d'évolution possible de celle-ci. La loi a pu être « utilisée » par celles et ceux pour qui elle avait été « fabriquée ». En cela, s'affirment les conditions propices à l'établissement d'une démocratie sociale.