

Transformation, déconstruction, reconstruction? L'État social allemand en mutation

Transformation, Deconstruction or Reconstruction ? The Changing German Social State

¿ Transformación, deconstrucción, reconstrucción ? Mutación del Estado social Alemán

Stephan Lessenich

Numéro 41, printemps 1999

Les mots pour le dire, les mots pour le faire : le nouveau vocabulaire du social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005144ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005144ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lessenich, S. (1999). Transformation, déconstruction, reconstruction? L'État social allemand en mutation. *Lien social et Politiques*, (41), 143–151. <https://doi.org/10.7202/005144ar>

Résumé de l'article

Le thème de la remise en cause de l'État social allemand est aujourd'hui largement dominant. Mais la plupart des analyses sont centrées sur la question de l'emploi et de la montée du chômage. Une autre lecture possible des changements montre que la transformation de l'État-providence allemand concerne plus largement les relations interindividuelles, en particulier entre hommes, femmes et enfants. Sous l'impact d'évolutions telles que le travail des femmes, la crise du mariage, la redéfinition des modes de vie familiaux, etc., deux formes de flexibilité interdépendantes apparaissent : la flexibilité du travail et la flexibilité des relations familiales.

Transformation, déconstruction, reconstruction ? L'État social allemand en mutation

Stephan Lessenich

Une provocation

L'État social allemand se trouve en plein bouleversement. Ces derniers temps, quel que soit le moment ou le journal que l'on ouvrait, il était impossible de s'ôter de l'esprit l'impression que l'édifice social allemand dans son ensemble vacillait, que ses fondations étaient rongées, ses façades éraflées, ses piliers porteurs attaqués. On pouvait lire par exemple, dans la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 29 septembre 1995, que, du fait de la réforme de l'aide sociale, ces trois prochaines années, la fixation du taux d'évolution des dépenses ne serait plus

indexée sur l'évolution effective du niveau de vie, mais sur celle du revenu net des salariés. Il s'agit là d'une attaque frontale contre le sacro-saint principe de couverture des besoins, tel qu'il est défini dans la loi fédérale sur l'aide sociale. Quelques lignes plus loin, on apprenait que le projet, porté par le ministère fédéral du Travail, d'instauration d'un salaire minimum national pour l'ensemble des travailleurs du bâtiment, y compris les salariés étrangers, avait été stoppé net par l'association fédérale des patrons allemands, situation qui portait un coup très dur au credo syndical : « À travail égal, salaire égal » ! Le même jour, le rédacteur en chef du journal mettait en question la constitutionnalité de la convention tarifaire en vigueur et

prophétisait le déclin à venir de la politique sociale traditionnelle.

C'est le constat que l'on peut dresser. Mais qu'y a-t-il derrière tout cela ? Que signifient ces attaques de plus en plus vives et de plus en plus destructrices ? Où cela mènera-t-il ? L'édifice social va-t-il être définitivement abattu ? Va-t-on mettre la clé sous la porte ? Faut-il, pour que l'éclat du lieu de production Allemagne brille de tous ses feux, mettre sous l'éteignoir l'État social, noyau dur de l'identité de la République fédérale¹ depuis des décennies, et joyau de la puissance économique ouest-allemande envié par-delà nos frontières ?

Si l'on extrait les prises de position scientifiques et politiques habituelles sur la crise de l'État social de leur contexte syndical et social-

démocrate², l'impression suivante se dégage. De toutes parts, des voix s'élèvent en laissant entendre que le mode de régulation socio-économique est modelable à merci et progressivement remis en cause. Dans une société entièrement gagnée aux normes de la compétitivité, tout se passe comme si la politique néo-conservatrice pouvait se déployer sans aucun scrupule, sa victime la plus éminente étant la prise en charge des besoins collectifs par le système de l'État social (voir entre autres Urban, 1995 : 13). Si une vision aussi simple est politiquement correcte, et peut — qui sait — rendre compte efficacement de la situation actuelle de bouleversement socio-politique, elle s'avère cependant bien pauvre sur le plan analytique, pour dire les choses délicatement, lorsqu'il s'agit de s'opposer aux projets concrets de coupes budgétaires. Pour fonder mon argumentation je vais ici, selon le principe que la controverse est préférable au consensus, prendre mes distances avec le discours critique dominant au sein des sciences sociales, qui se pose en seul défenseur de l'État social, contre son démantèlement impulsé par les forces économiques et politiques dominantes selon les critères du marché. Je vais au contraire porter mon attention sur les *mutations structurelles* de la politique sociale, dissimulées derrière l'écume de l'actualité socio-



politique, et trop souvent occultées par les analyses de scientifiques ou d'essayistes totalement centrés sur le thème de la déconstruction³.

L'État-providence tel que nous le connaissons a fait son temps

En allemand, les termes « État-providence » et « État social » sont généralement employés indifféremment tant dans le langage courant que dans le langage scientifique. Toutefois, je voudrais ici tirer parti de cette distinction que la langue allemande nous offre. J'adopterais ainsi la proposition de Claus Koch (1995a : 41 et suivantes, et 1995b ; voir également Ritter, 1989 : 1 et suivantes), qui consiste à considérer État-providence et État social comme deux catégories analytiques distinctes, renvoyant, tout au moins dans le cas allemand, à des contenus historiquement et fonctionnellement différenciés.

Koch entend, par *État social*, la forme d'organisation par laquelle la « question sociale » a été prise en charge par l'État, depuis son émergence au XIXe siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Le noyau dur de l'État social comprend les systèmes d'assurance sociale permettant de mutualiser les risques directement liés à l'industrialisation et les institutions collectives du travail, canalisant les conflits entre travail et capital.

Selon Koch, à travers la figure de l'État social, l'État s'érigeait en véritable demiurge de la société. La solidarité rendue obligatoire par la mise en place étatique d'un système de protection sociale, tout comme le rééquilibrage des rapports de force sur le marché du travail, visait à garantir une intégration sociale structurellement précaire (voir à ce propos l'étude classique de Achinger, 1958). Dans les années 1950, la formation de l'État social en Europe était quasiment achevée.

Cette structuration institutionnelle formait la base à partir de laquelle les États-providences européens ont entamé leur marche triomphale, sans précédent dans l'histoire, durant les deux voire les trois décennies suivantes. Toujours selon Koch, l'État-providence, contrairement à l'État social, n'est pas un mécanisme d'organisation étatique, mais un principe de construction de la société. Il représente pour ainsi dire la société elle-même, dans un contexte historique donné. On peut dès lors appréhender l'État-providence comme un pacte social, qui ne vaut que pour une période historique donnée. Il n'offre pas seulement une garantie passive vis-à-vis des retombées sociales des crises récurrentes de la production capitaliste, mais il contribue aussi à la stabilisation des cycles de croissance économique, par une intervention étatique active et englobante. Le pacte social de l'État-providence repose sur le sentiment unanimement partagé que la voie de la croissance ouverte par l'État, non seulement garantira une protection individuelle⁴, mais, bien plus, parviendra à instaurer une égalité sociale universelle. Cette promesse d'égalité se concrétise dans l'objectif de plein emploi poursuivi par l'État-providence et par l'instauration d'un droit égal de participation au travail, promu au statut de valeur sacrée. Ce droit

fondamental ne faisait pas encore partie de l'État social et, même au sein de l'État-providence, il n'a presque jamais été reconnu constitutionnellement. Cependant ce «droit civique au travail» (*Bürgerrecht auf Arbeit*), stimulé (et bien souvent simulé) par l'État-providence, a acquis aujourd'hui la valeur d'un «minimum vital», profondément ancré dans la morale sociale et dans les projets de vie individuels.

Bien sûr, ce ne fut pas en fin de compte la croissance mais la crise qui gagna en ampleur, tout particulièrement en ce qui concerne le marché du travail, plus que pour toute autre fonction sociale. Depuis près de vingt ans maintenant, il est impossible d'évoquer le marché du travail sans son corollaire, la crise. À l'origine, la notion de crise caractérise un pic ou un tournant, mais en aucun cas un état durable. L'idée d'une crise permanente est tout simplement absurde (voir Koch, 1993). La situation est inversée pour le chômage, comme Claus Offe l'a récemment souligné (1994). Selon lui, un problème possède toujours une solution. De ce point de vue, au regard des politiques de l'emploi menées par les pays occidentaux ces deux dernières décennies, le chômage ne semble plus constituer un «problème» mais une fatalité: «le chômage n'est pas un problème, car le plein emploi ne constitue pas une solution réaliste et sérieusement envisageable» (Offe, 1994: 796). Depuis longtemps l'évolution de l'emploi a été découplée des cycles économiques. La réduction progressive du temps de travail (nécessaire à plusieurs titres) ne parvient pas à suivre le rythme des gains de productivité. À l'heure de la globalisation, les succès en matière de politique de l'emploi ne peuvent être obtenus (quand il y en a) qu'au prix de la dégradation des conditions salariales à l'intérieur du pays

ou de l'augmentation du chômage à l'extérieur. D'après les prévisions de Offe, les sociétés européennes connaissent et connaîtront un taux de sous-emploi raisonnable et propre aux nations «riches»; toutefois, il leur manque apparemment un mécanisme institutionnalisé de répartition des richesses produites. Or, c'est précisément cette fonction d'égalité en termes de justice redistributive que devait remplir le principe de participation généralisée au marché du travail dans le cadre de l'État-providence, c'est-à-dire le plein emploi. Mais dans la mesure où ce principe se trouve durablement évidé et où l'idée de plein emploi est irréfutablement illusoire, c'est la trajectoire historique de l'État-providence comme garant du plein emploi qui touche à sa fin.

Ce constat est douloureux, d'autant plus qu'en Allemagne le droit au travail est une composante clé de la «minima moralia». L'argument de l'emploi, au cœur de la rhétorique politique, et le rituel de scandalisation au moment de la publication des statistiques mensuelles du chômage, font partie intégrante des habitudes préférées des politiques, des syndicalistes et des représentants de groupes d'intérêts. «C'est pourquoi la perspective du renoncement nécessaire au plein emploi devient le catalyseur non seulement d'une crise sociale et morale, mais également d'une crise de l'État» (Koch, 1995b: 85). Reconnaître la crise et la fin de l'État-providence est certes douloureux, mais également stimulant. Cela permet, en effet, de considérer avec recul l'armature institutionnelle de l'État social et les fondements de l'État-providence, dont la mutation actuelle risque d'être obscurcie par l'écran de fumée de la croyance au plein emploi.

Partout, la «transformation de l'État social» est érigée en priorité pour l'avenir. «La réforme de l'État

social deviendra le thème fondamental de la fin des années 1990», prophétise l'économiste néo-libéral Jürgen B. Donges. De même, Joschka Fischer a récemment écrit un article programme dans lequel il s'interroge «sur les moyens par lesquels redéployer les structures de l'État social». Selon lui, «ce développement est nécessaire, car les attentes de la société connaissent un changement radical» (voir la *Tageszeitung* du 25 septembre 1995). Les églises aussi considèrent que «le développement responsable de l'État social est incontestablement nécessaire» (voir la gazette de l'Église protestante, p. 30 et 32). Et même le SPD et le DGB (pour la première fois depuis quinze ans), dans le cadre d'un projet commun sur l'avenir de l'État social, perçoivent une demande en faveur «d'une politique de réformes sociales innovantes» (voir la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 13 septembre 1995). Tous anticipent cette transformation, alors qu'elle est amorcée depuis bien longtemps. Et elle est largement plus complexe et différenciée que ce que laisse entendre le discours sur «l'agression généralisée contre l'État social» (Rudolf Scharping) ou son «démantèlement» (Dieter Schulte)⁵, dont le succès est à la mesure de la simplicité.

L'État social se transforme plus qu'il n'est déconstruit

Naturellement, tout ensemble de mesures qualifié de «transformation» (*Umbau*) n'implique pas toujours de véritable «transformation». Il est tout aussi clair que le discours sur la transformation de l'État social voile bien souvent une déconstruction (*Abbau*) de fait des normes minimales de protection sociale. Ce discours est néanmoins à prendre au sérieux. Une discussion exclusivement quantitative — recensant le nombre de pauvres ou

146

de chômeurs, évaluant les gaspillages du système de protection sociale ou la proportion de « parasites » (Zilian et Moser, 1989) — reste à la surface des événements politiques. Il est nécessaire à présent de reconsidérer analytiquement la forme d'organisation spécifique de l'État social allemand, de revenir sur ses fondements idéologiques historiquement et institutionnellement ancrés, ses bases normatives et ses principes de régulation, afin d'appréhender la mutation institutionnelle en cours. C'est à cette tâche que je voudrais à présent m'atteler.

L'État social allemand peut à plusieurs titres se voir qualifié d'État social catholique (voir Lessenich et Ostner, 1995). En effet, on peut caractériser comme « catholiques » l'art et la manière d'articuler travail, protection sociale et famille — c'est-à-dire le marché, l'État et le foyer — propres à l'État social allemand. La mise en forme concrète de ces interactions depuis la fin du XIXe siècle a été influencée de façon décisive par les organisations catholiques, tant partisans qu'associatives. L'impact du mouvement social catholique sous l'Empire, du Zentrum qui a assumé des responsabilités gouvernementales en matière de politique sociale sous la République de Weimar, des commissions sociales au sein de la CDU, dominées par les catho-

ques-sociaux, sur le développement de l'État social allemand ne doit pas être sous-estimé (voir Nullmeier et Rüb, 1993 : 399 et suivantes ; Sachße, 1994 ; Kaufmann, 1988). Plusieurs décennies durant, les représentations normatives du catholicisme social ont été ancrées au cœur des institutions de l'État social allemand (voir Döhler, 1993 : 128). Ces représentations font référence à des notions telles que la réciprocité (*Reziprozität*), la solidarité (*Solidarität*) et la subsidiarité (*Subsidiarität*) et à des concepts tels que l'égalité dans la différence⁶.

Les fondements du dogme social catholique peuvent être résumés par la formule lapidaire d'Oswald von Nell-Breuning (1957) : les hommes ne sont pas de simples individus mais des êtres sociaux. Ils sont insérés dans des rapports d'interdépendance mutuelle ; ils se distinguent mais ont pour point commun le fait de dépendre les uns des autres. Cela est valable tant pour les rapports individuels concrets que pour les relations qu'entretiennent les individus avec des communautés plus importantes et avec la société dans sa totalité. Bien-être individuel (*Einzelwohl*) et bien-être collectif (*Gemeinwohl*) sont inextricablement liés. Cette imbrication indissoluble du sort des individus, des groupes et de la société, selon la devise : « tous dans le même bateau », nourrit la réciprocité des droits aux prestations sociales : « un pour tous, tous pour un ». Orientée vers le bien commun, la politique sociale doit favoriser l'aide ainsi que la capacité des individus comme des petits groupes à se prendre en charge eux-mêmes.

L'interdépendance mutuelle des droits et des devoirs, du don et de l'appropriation, de l'égalité et de l'inégalité, est le fondement argumentatif de cette interprétation relationnelle de la société, centrée

sur les relations interindividuelles. Elle régit également l'art et la manière dont sont interprétées normativement et régulées socio-politiquement les relations entre sexes et générations. Tous les acteurs sociaux sont interdépendants dans leurs activités. Les règles de fonctionnement de l'économie se doivent de respecter le principe de l'égalité entre tout travail et tout travailleur, quels que soient sa forme, sa fonction, sa profession ou son domaine d'activité. La femme et l'homme, dans le cadre du foyer et de l'activité professionnelle, de la famille et du salariat, jouent des rôles différents et en cela inégaux, mais rendus équivalents par leur complémentarité, découlant de fonctionnalités identiques. Il en résulte une répartition socialement définie comme « normale » de prestations et de contreparties entre l'homme et la femme, les parents et les enfants, l'homme étant chargé de nourrir sa famille en exerçant une activité à l'extérieur, la femme, cantonnée dans la sphère familiale, exerçant la fonction de fille puis d'épouse. Cette répartition est, dans les faits, l'expression de la solidarité intra-familiale, dont le maintien socialement nécessaire se doit d'être promu par la politique sociale.

La capacité d'action politique de cette philosophie sociale a contribué de manière décisive à l'émergence du profil institutionnel de l'État social allemand : sa forte polarisation sur le salariat et le mariage, la faible participation des femmes au marché du travail (en termes de comparaisons internationales), y compris à temps partiel, les droits sociaux dérivés, le manque de structures d'accueil pour les enfants (voir à ce propos Meyer, 1994), etc. Le développement de l'État social allemand se caractérise de ce fait par une séparation rigide entre activité professionnelle et activité familiale, par la



construction politique de barrières entre famille et marché du travail. Ce principe de construction sociopolitique a perduré bien au-delà de l'âge d'or de l'État-providence.

Depuis un certain temps cependant, les indices annonçant l'affaiblissement de cette construction ne cessent de se multiplier. Cet ébranlement ne date pas d'hier, ni du moment où le fameux argument du lieu de production est devenu politiquement dominant. Toutefois, les contestations qui s'élèvent à l'encontre de cette rigidité relationnelle de l'État social depuis le milieu des années 1970 se sont visiblement amplifiées dans le cadre de la crise liée à la réunification allemande et des nouveaux rapports issus de la « globalisation post-communiste » (Offe, 1994 : 799). Mon hypothèse centrale est que la mutation structurelle de la politique sociale en Allemagne est liée à la nécessité aussi bien endogène qu'exogène d'une reconstruction flexible d'un étatisme social relationnel (*flexiblen Rekonstruktion relationaler Sozialstaatlichkeit*).

Qu'est-ce que cela signifie ? La flexibilité relationnelle (*Flexibler Relationalismus*) renvoie à la constitution de passerelles moins rigides entre marché du travail et famille, à des changements de statuts plus diversifiés au cours de la vie (voir à ce propos Heinz et Behrens, 1991), à une répartition des rôles moins

cloisonnée entre hommes et femmes, entre pères et mères. La participation flexible des femmes au marché du travail doit être favorisée et l'activité salariale féminine devenir une norme d'autonomie. Néanmoins, la remise en cause des anciens modèles de répartition entre travail salarié et activités familiales ne signifie pas pour autant la fin du « relationnel » (*Relationalismus*), ni n'entraîne la dissolution des liens de réciprocité, des devoirs et des sentiments d'appartenance commune. L'individualisation tendancielle de la femme et son affirmation dans la sphère professionnelle⁷, en dehors du foyer, ne doit pas pour autant mener à l'individualisation totale de toutes les formes de rapports sociaux. Afin d'instaurer un contre-poids à l'individualisation, tout aussi inévitable qu'irréversible, du marché du travail et de pallier ses effets sociaux potentiellement désintégrateurs, une nouvelle interprétation des relations familiales et des structures de solidarité qui leur sont inhérentes a vu le jour. Il ne s'agit pas ici d'exhumer la figure de la « famille traditionnelle » pour recréer du lien social. Au contraire, dans le cadre du débat sur les politiques sociales, on voit aujourd'hui la notion de « ménage » remplacer celle de famille, la famille-parents prend le pas sur la famille-couple, les rôles de parent et l'éducation des enfants deviennent centraux, indépendamment des formes familiales vécues.

Assurément, une grande partie de ce qui est pris pour argent comptant dans cette esquisse demeure encore largement chimérique, car, dans les faits, il ne s'agit que de tendances. Toutefois, certains indices laissent penser que le processus, que je qualifie ici de transition entre un modèle relationnel rigide et un modèle flexible, un modèle traditionnel et un modèle moderne, est déjà amorcé depuis un

certain temps et ne cesse de s'amplifier. Il ne s'agit pourtant pas d'exposer ici toutes les facettes de ce processus. Ainsi, je me contenterai de proposer quelques pistes de réflexion concernant le débat actuel sur la politique sociale, de présenter les projets de lois et de réformes qui dessinent de façon continue les contours de la flexibilisation des relations au sein de l'État social allemand.

D'un côté, la politique du travail en Allemagne vise particulièrement (si ce n'est exclusivement) à promouvoir l'intégration flexible des femmes dans le marché du travail. L'extension des différentes formes de travail atypiques a pour vocation d'accroître le nombre d'emplois créés par la croissance économique, celui-ci étant jusqu'à maintenant relativement faible en Allemagne par rapport aux autres pays. Un consensus s'est établi autour de l'idée que les potentialités du travail à temps partiel n'ont pas été entièrement exploitées. Il se fonde sur la prise en compte du « miracle de l'emploi » aux Pays-Bas, reposant sur une explosion unique en son genre des activités à temps partiel. Des statistiques réalisées d'après ce modèle par l'Institut de l'économie allemande font miroiter la création de 2,7 millions d'emplois supplémentaires pour la seule Allemagne de l'Ouest (voir Walwei, 1995). Toutefois, le travail à temps partiel reste l'apanage exclusif des femmes.

On peut également inscrire dans le cadre de cette euphorie autour du travail à temps partiel le projet de réforme par lequel le ministre du Travail Blöm espère mettre un terme à la vogue des préretraites. Alors qu'il était encore un fervent défenseur des préretraites dans les années 1980, il s'attache à présent à rendre plus difficile cette porte de sortie et à promouvoir, à la place, le temps partiel à partir de 58 ans. La stratégie très controversée de mobi-

lisation des « offres d'emplois marginales » (plaçant en première ligne les mères de famille non salariées) vise aussi la création d'emplois à bas salaires subventionnés par l'État, par la mise en place d'un impôt négatif sur le revenu (voir Scharpf, 1994 et 1995). La même remarque peut être faite pour la réforme de l'aide sociale évoquée précédemment, qui doit assouplir les modalités de prise en compte des revenus salariaux. Le but avoué de la réforme est d'assouplir le passage entre salaire et aide sociale, ainsi que d'inciter les bénéficiaires de celle-ci à rechercher un emploi, en modifiant le mode de calcul des charges patronales. D'après le vice-président de l'organisation des salariés chrétiens-démocrates, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas aujourd'hui en mesure de prouver leur volonté de travailler ; pour autant, la solidarité ne doit pas être une impasse (voir Arentz, 1995). La disponibilité des jeunes mères à exercer un emploi a été finalement encouragée du fait du consensus difficilement obtenu sur le droit à l'avortement, car la garantie fédérale d'une « offre d'aide à temps partiel » n'a pas vocation seulement à faciliter le choix des femmes d'avoir un enfant, mais aussi à leur ouvrir les portes du marché du travail.

De l'autre côté, du fait de la participation dans des conditions de

plus en plus flexibles des femmes au marché du travail, la politique familiale allemande semble s'être donnée pour but de rebâtir les relations familiales et les formes de solidarité sur de nouvelles fondations, également flexibles. À cet effet, d'un côté, la notion de famille se voit étendue et ouverte à différents modes de vie, de l'autre côté, le bien-être des enfants se voit élevé au rang de point nodal de l'intervention socio-politique. La conception officielle de la famille, selon la prise de position du gouvernement dans le cadre du Cinquième Rapport sur la famille, s'oriente vers la prise en compte de la « vie réelle », incluant une large palette de modes de vie familiaux. La famille ne possède plus de définition immuable, mais est appréhendée en termes de processus dynamique. Désormais, la famille est officiellement définie comme « forme dynamique de la vie en commun, susceptible de connaître des mutations, tributaire des représentations culturelles et normatives ainsi que des données sociales et économiques d'une société » (Ministère fédéral de la Famille et des Personnes âgées, 1994 : IV).

Tout au moins, les projets de l'ancien ministre de la justice, Madame Leutheusser-Schnarrenberger, en vue de l'égalisation des statuts des formes de vie commune légitimes et illégitimes, ainsi que la mise en place d'un droit de garde commun pour des parents divorcés ou concubins (voir la *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 28 septembre 1995), tiennent compte de cette définition. Une autre forme « d'association familiale forcée » est visée dans le projet de loi du ministre de la Santé. Il prévoit que la pension alimentaire en cas de droit à l'aide sociale devra dans l'avenir ne pas seulement se baser sur la prise en compte des parents ou du couple mais aussi sur des ménages communautaires et des

formes d'association économique. Nécessité fait loi. Dans ce cas, elle conduit à « la découverte d'une forme de solidarité communautaire inédite » (d'après les termes de la *Tageszeitung* du 6 juillet 1995, p. 10).

Même la nouvelle loi instaurant l'assurance de soins de longue durée n'encourage pas nécessairement les relations traditionnelles de soutien tissées entre la fille, ou plutôt l'épouse et son mari, d'une part, et les parents ou les beaux-parents, d'autre part, mais tend à privilégier l'assistance à domicile, qu'elle trouve lieu dans le cadre d'arrangements au sein de la famille, ou qu'elle se présente sous forme de prestations de services sur le marché du travail (voir Evers, 1995). Finalement, la perte de sens séculaire de la notion de mariage et la pluralisation déjà mentionnée des formes familiales ont amené la politique et le droit de la famille à recentrer en dernier recours leur noyau dur sur le « bien-être de l'enfant ». « Les formes institutionnelles qui tentaient d'orienter les comportements conjugaux sur la base du mariage et de la parenté se sont considérablement érodées. Les relations égalitaires entre hommes et femmes ont non seulement conduit à l'établissement de contrats fortement individualisés portant sur la répartition des tâches selon les différentes phases d'évolution du couple, mais ont aussi entraîné pour les enfants des configurations très hétérogènes » (Derleder, 1994 : 151). Ce qui ressort de cette situation particulièrement confuse est la légitimation politique du bien-être de l'enfant. Dans ce cadre l'enfant n'est pas, bien sûr, considéré en tant qu'individu, mais, dans une perspective relationnelle, comme le membre à protéger dans le cadre d'une relation sociale basée sur des responsabilités réciproques. Même si c'est de façon indirecte, le « bien-être de l'enfant » émerge de façon

significative dans le débat actuel sur les poursuites pénales liées au viol au sein du couple. La réglementation portant sur les arrangements à l'amiable (dans le projet de loi avorté de l'ex-ministre de la Justice) ou sur un «droit contradictoire», selon lequel un droit de poursuite peut être engagé envers le mari à la demande de la femme, est censée garantir l'équilibre complexe entre «bien individuel» et «bien commun», entre le droit à l'autodétermination sexuelle de la femme et la protection du couple. «Tout cela concerne les intérêts de l'enfant et la pension alimentaire que l'homme ne peut pas assumer s'il est en détention» (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11 octobre 1995 : 4).

La transformation de l'État social entraîne une redéfinition des rôles entre gagnants et perdants

Une chose est sûre : non seulement la déconstruction des bases de la couverture des risques par l'État social, mais aussi la transformation des structures du système de protection sociale ont généré des gagnants et des perdants. La politique sociale est essentiellement une politique de répartition, répartition étatique organisée (ou tout au moins encadrée) des perspectives de vie individuelles et collectives. Cependant, en règle générale, il n'y a pas seulement des avantages à distribuer, mais aussi des coûts. La politique sociale est «la» politique de jeux à somme nulle par excellence. La répartition des cartes est bien évidemment renouvelée dans le cadre de la transformation de l'État social. La question est alors de savoir : qui a les bonnes cartes, qui a les mauvaises, dans le jeu de la flexibilité relationnelle ?

Les représentations établies et esquissées à grands traits d'une



société des 2/3, peut-être même des 3/4, en devenir ou déjà constituée, ne donnent pas de réponses satisfaisantes à ces questions. Leur point de vue est trop étroit face à l'extrême ambivalence de la réalité sociale. Ma réponse la plus synthétique pourrait être : le grand perdant de cette évolution est l'individu, l'individu isolé. Autrement dit, tous ceux qui n'ont pas participé, ou alors ont participé partiellement, à la nouvelle répartition du travail à l'intérieur de la communauté, ceux qui refusent de se plier aux nouvelles attentes et exigences en matière de solidarité⁸. La flexibilité relationnelle suscite de nouvelles formes d'hostilité, qui s'ajoutent aux anciennes. La figure du «parasite asocial» en a toujours fait partie ; mais il est loin d'être le seul à ne pas participer à l'effort collectif et à menacer de faire basculer l'ensemble de l'édifice social. Trois autres catégories d'acteurs sociaux tendent à devenir l'objet d'un ressentiment collectif car ils se dérobent également à la nouvelle définition flexible des liens de solidarité. Je les présenterai rapidement ici, sans prétendre, bien sûr, à l'exhaustivité.

En premier lieu, l'hallali sur les personnes sans enfants vient de retentir ! Un néo-fondamentalisme familialiste, qui refuse de considérer les parents comme de simples détenteurs d'un «capital enfant»,

trouve de plus en plus d'écho dans le débat socio-politique actuel (voir Ebert, 1995). Le fondement socio-démographique de ce phénomène est le suivant : en l'espace de vingt ans, le nombre de femmes sans enfants a été multiplié par deux et demi ; 23 pour cent des femmes nées en 1958 n'ont pas d'enfants (voir le rapport du ministère fédéral de la Famille et des Personnes âgées, 1994 : 36), et la tendance ne fait que s'amplifier. En second lieu, pire que les personnes sans enfants, on trouve : les individus vivant seuls et n'enfantant pas. Plus ils vieillissent, plus leur insertion potentielle dans des réseaux sociaux familiaux, ou non familiaux, s'avère aléatoire. Le fait que l'Allemagne arrive en tête des pays européens en matière de développement de vies solitaires en est le soubassement socio-démographique. Le nombre de foyers à une seule personne a doublé en l'espace d'une trentaine d'années (dans les anciens länder), passant de 18,3 pour cent en 1957 à 35,1 pour cent en 1991, et poursuit sa progression (*ibid.* : 58). Enfin, la liste noire du néo-solidarisme dans le cadre de l'État social compte, c'est officiel, un nouveau bouc émissaire : les personnes âgées, qui deviennent de plus en plus vieilles, vivent de plus en plus longtemps et coûtent de plus en plus cher. Les revendications concernant le retrait du droit de vote aux vieillards soulèvent encore l'indignation, mais la mise en question des formes de prise en charge des personnes âgées par les politiques sociales se diffuse largement. Cela vaut tout particulièrement pour les femmes qui, depuis des décennies, vivent de rentes versées à la mort de leur mari (voir Stephan, 1995). La mortalité des femmes ouest-allemandes âgées de quatre-vingts ans a baissé de moitié en l'espace de quarante ans. L'espérance de vie d'un nouveau-né en Allemagne (de l'Ouest) a

150

connu, entre 1950 et 1989, une progression de huit ans pour les hommes (72 ans) et de dix ans et demi pour les femmes (79 ans), tendance qui s'accroît (voir ministère de la Famille et des Personnes âgées, 1994 : 38).

Du fait de la mutation démographique en cours, tous ces phénomènes ne cesseront de s'accroître et feront éclater au grand jour les conflits latents qu'ils recèlent. C'est d'un processus de construction politique que dépendront la façon dont ces nouvelles lignes de fracture se déploieront concrètement (si elles se déploient) et la définition des nouveaux groupes qui seront dans le collimateur et qui sortiront effectivement des cadres relationnels de l'État social allemand. Cette construction n'est possible qu'à condition de considérer cette évolution comme une mutation des formes de régulation sociale prises en charge par l'État. Si la figure de l'État social comme demiurge ne tombe pas pour autant en désuétude, son rôle est toutefois renouvelé. Il réorganise les liens sociaux, les interdépendances et les devoirs réciproques, il restructure en quelque sorte l'espace social. En cela, les ressources personnelles, le capital social chez Bourdieu, se voient parées d'une signification nouvelle et renouvelée (voir Bourdieu, 1983).

Le capital social n'est pas seulement le produit d'une accumulation personnelle. Il correspond à

des ressources fondées sur l'appartenance à un groupe déterminé, sur l'inscription dans des liens d'interdépendance spécifiques, et sur l'existence de relations particulières de contrainte et de soutien réciproques. C'est dans ces termes que le capital social est institutionnalisé et réparti dans le cadre de l'État social. L'accumulation individuelle de capital économique constitue un facteur déterminant de l'inscription dans des réseaux d'interrelations sociales, dont la structure devient plus flexible du fait de la transformation de l'État social, sans pour autant perdre de son importance pour la définition des positions sociales individuelles. Dans ce cadre, le rôle de l'individu est redéfini, les appartenances collectives reconfigurées, les solidarités remodelées, les dynamiques de solidarité refondées. La « flexibilité » du marché du travail et la « flexibilité » des relations familiales s'entretiennent mutuellement, avancent « main dans la main ». Celui qui se cantonne à voir ici une simple déconstruction de l'État social ne voit pas la complexité de la mutation sociale en cours et refuse d'y participer.

Stephan Lessenich
Université de Göttingen,
Allemagne

Notes

- ¹ Au plus tard depuis la première controverse entre Abendroth et Forsthoth sur le caractère constitutionnel du principe de l'État social ; voir Zacher, 1987.
- ² Pour un exemple récent, on se reportera à l'ouvrage collectif dirigé par Schmitthenner (1995).
- ³ Ce texte a été publié sous le titre « Umbau, Abbau, Neubau. Der deutsche Sozialstaat im Wandel », dans *Leviathan*, no 2, 1996, p. 208-221. Traduction par Anne Gillet, avec l'aide de Patrick Hassenteufel.
- ⁴ Offe (1983) parle à ce propos d'une « growth-security alliance » (en anglais

dans le texte) dans le cadre de l'État-providence keynésien.

- ⁵ Dans le texte commun au DGB et au SPD déjà mentionné.
- ⁶ Afin d'éviter tout malentendu, il faut préciser qu'il ne s'agit pas ici d'ignorer les influences tant social-démocrates que conservatrices et paternalistes sur la formation de l'État social allemand, ce serait aberrant. Il s'agit bien plus de rappeler un autre facteur, souvent passé sous silence, conditionnant le développement de la politique sociale allemande. Sans cette prise en compte, il n'est possible de comprendre ni la structure traditionnelle de la régulation de l'État-providence, ni les transformations actuelles de la politique sociale.
- ⁷ En ce qui concerne l'individualisation pour les femmes, on se reportera à Ostner, 1983. En dernière instance, celle-ci a été caractérisée comme une « individualisation partielle » des ménages ou, de façon générale, comme une semi-modernité de la société industrielle ; on se reportera ici à Ostner (1986) et à Beck (1986, en particulier p. 115 et suivantes).
- ⁸ Sur la question de la productivité sociale de la rhétorique communautaire, on se reportera à Vobruba (1983).

Bibliographie

- ACHINGER, Hans. 1958. *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*. Hambourg.
- ARENTZ, Hermann-Josef. 1995. « Solidarität darf keine Einbahnstraße sein », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19 juillet : 13.
- BECK, Ulrich. 1986. *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt-sur-le-Main.
- BOURDIEU, Pierre. 1983. « Capital économique, capital culturel, capital social », dans Reinhard KRECKEL, éd. *Soziale Ungleichheiten, Soziale Welt*, 2, Göttingen : 183-198.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE UND SENIOREN, dir. 1994. *Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland, Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Stellungnahme des Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission*. Bericht der Sachverständigenkommission, Bonn.
- DERLEDER, Peter. 1994. « Das Kindeswohl als Prinzip der Familiensteuerung », *Familie und Recht*, 5, 3 : 144-152.
- DÖHLER, Marian. 1993. « Ordnungspolitische Ideen und sozialpolitische Institutionen », dans Roland CZADA et Manfred G. SCHMIDT, éd. *Verhan-*

- dlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit.* Opladen : 123-141.
- EBERT, Thomas. 1995. « Familienfundamentalismus und Alterssicherung », *WSI-Mitteilungen*, 48, 6 : 365-373.
- EVERS, Adalbert. 1995. « Die Pflegeversicherung. Ein mixtum compositum im Prozeß der politischen Umsetzung », *Sozialer Fortschritt*, 44, 2 : 23-28.
- HEINZ, Walter R., et Johann BEHRENS. 1991. *Statuspassagen und soziale Risiken im Lebenslauf*, « Statuspassagen und Risikolagen im Lebensverlauf », Université de Brême, Département de recherche spécialisée 186, Document de travail no 13.
- KAUFMANN, Franz-Xaver. 1988. « Christentum und Wohlfahrtsstaat », *Zeitschrift für Sozialreform*, 34, 2 : 65-89.
- KIRCHENAMT DER EVANGELISCHEN KIRCHE IN DEUTSCHLAND und SEKRETARIAT DER DEUTSCHEN BISCHOFSKONFERENZ, éd., o.J. *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland*. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein gemeinsames Wort der Kirchen, Gemeinsame Texte 3. Hanovre et Bonn.
- KOCH, Claus. 1993. « Zivilisation der Arbeitslosigkeit oder Vor dem Ende des Nationalstaats ? », *Merkur*, 47, 11 : 927-939.
- KOCH, Claus. 1995a. *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*. Munich et Vienne.
- KOCH, Claus. 1995b. « Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat », *Leviathan*, 23, 1 : 78-86.
- LESSENICH, Stephan, et Ilona OSTNER. 1995. « Die institutionelle Dynamik "dritter Wege" Zur Entwicklung der Familienpolitik in "katholischen" Wohlfahrtsstaaten am Beispiel Deutschlands und Frankreichs », *Zeitschrift für Sozialreform*, 41, 11-12 : 780-803.
- LUHMANN, Niklas. 1993. « "Was ist der Fall ?" und "Was steckt dahinter ?" Die zwei Soziologien und die Gesellschaftstheorie », *Zeitschrift für Soziologie*, 22, 4 : 245-260.
- MEYER, Traute. 1994. *Kinder, Kirche, Kapitalismus. Warum es im deutschen Sozialstaat einen Kindergartennotstand gibt*. Centre scientifique de Berlin pour la recherche en sciences sociales, Document de travail FSI 94-210.
- NELL-BREUNING, Oswald von. 1957. « Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform », dans Erik BOETTCHER, éd. *Sozialpolitik und Sozialreform. Ein einführendes Lehr, und Handbuch der Sozialpolitik*. Tübingen : 213-226.
- NULLMEIER, Frank, et Friedbert W. RÜB. 1993. *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Francfort-sur-le-Main et New York.
- OFFE, Claus. 1983. « Competitive party democracy and the Keynesian welfare state : Factors of stability and disintegration », *Policy Sciences*, 15, 3 : 225-246.
- OFFE, Claus. 1994. « Vollbeschäftigung ? Zur Kritik einer falsch gestellten Frage », *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 45, 12 : 796-806.
- OSTNER, Ilona. 1983. « Kapitalismus, Patriarchat und die Konstruktion der Besonderheit "Frau" », dans Reinhard KRECKEL, éd. *Soziale Welt*, 2, numéro spécial, *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen : 277-297.
- OSTNER, Ilona. 1986. « Prekäre Subsidiarität und partielle Individualisierung, Zukünfte von Haushalt und Familie », dans Johannes BERGER, éd. *Soziale Welt*, 4, numéro spécial, *Die Moderne, Kontinuitäten und Zäsuren*, Göttingen : 235-259.
- PERINA, Udo. 1995. « Der halbe Rentner », *Die Zeit*, 39, 22 septembre : 25-26.
- RITTER, Gerhard. 1989. *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Munich.
- Sachße, Christoph. 1994. « Subsidiarität : Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffs », *Zeitschrift für Sozialreform*, 40, 11 : 717-738.
- SCHARPF, Fritz W. 1994. « "Negative Einkommensteuer" : Ein Programm gegen Ausgrenzung », *Die Mitbestimmung*, 40, 3 : 27-32.
- SCHARPF, Fritz W. 1995. « Subventionierte Niedriglohn, Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit ? », *Zeitschrift für Sozialreform*, 41, 2 : 65-82.
- SCHMITTHENNER, Horst, éd. 1995. *Der « schlanke » Staat. Zukunft des Sozialstaates, Sozialstaat der Zukunft*. Hambourg.
- STEPHAN, Cora. 1995. « Droht ein Krieg der Generationen ? », *Die Zeit*, 41, 6 octobre : 56.
- URBAN, Hans-Jürgen. 1995. « Deregulierte Standort : Kapitalismus ? Krise und Erneuerungen des Sozialstaats », dans Horst SCHMITTHENNER, éd. *Der « schlanke » Staat. Zukunft des Sozialstaates : Sozialstaat der Zukunft*. Hambourg : 9-38.
- VOBRUBA, Georg. 1983. « Gemeinschaftsbewußtsein in der Gesellschaftskrise », dans Georg VOBRUBA, éd. « *Wir sitzen alle in einem Boot* ». *Die politische Realität eines Gemeinplatzes*. Francfort-sur-le-Main et New York : 9-35.
- WALWEI, Ulrich. 1995. « Beschäftigungswunder durch Förderung der Teilzeitarbeit ? Das niederländische Modell im europäischen Kontext », *Arbeit und Sozialpolitik*, 49, 3-4 : 13-24.
- ZACHER, Hans F. 1987. « Das soziale Staatsziel », dans Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF, éd. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 1, *Grundlagen von Staat und Verfassung*. Heidelberg : 1045-1111.
- ZILIAN, Hans Georg, et Johannes MOSER. 1989. « Der rationale Schmarotze », *Prokla*, 19, 4 : 33-54.