
La “justice sociale” Une notion polysémique dans le débat préélectoral allemand

Serge Gouazé

Avril 2009

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2009

ISBN : 978-2-86592-525-4

IFRI

27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET: ifri.org

Sommaire

LA « JUSTICE SOCIALE », UNE NOTION POLYSEMIQUE DANS LE DEBAT PREELECTORAL ALLEMAND	2
LES PARADIGMES DE LA JUSTICE SOCIALE	4
INJUSTICES SOCIALES OBJECTIVES OU PERCEPTION SUBJECTIVE DE L'INJUSTICE.....	7
REDECOUVERTE DE LA JUSTICE SOCIALE PAR LES PARTIS POLITIQUES	12
DIVERGENCES SEMANTIQUES ET POLITIQUES	16
CONCLUSION.....	19

La « justice sociale », une notion polysémique dans le débat préélectoral allemand

La « justice sociale », constate l'historien Paul Nolte¹, est une notion clef en matière de politique sociale, mais qui, à force d'avoir été utilisée par les uns et par les autres, est menacée d'implosion et risque fort d'être tout bonnement inutilisable pour de nombreuses années. Mathias Möhring-Hesse, spécialiste d'éthique sociale², fait malicieusement remarquer d'abord que le proluxe Paul Nolte a largement contribué à cet état de choses ; ensuite qu'il ne s'agit pas d'une implosion, au motif que la notion aurait peu à peu été vidée de son sens, mais de l'inverse, à savoir un accroissement *explosif* des significations que revêt la notion. D'abord sujet de réflexion des philosophes, puis des théologiens, économistes, sociologues, politologues et historiens, la notion de justice, en étant accaparée finalement par le politique, a du même coup cessé d'être seulement l'aune à laquelle se laisse mesurer une politique sociale. Depuis peu, c'est le critère même de justice sociale qui est devenu l'objet des controverses. Eglises, syndicats et partis politiques rivalisent d'ardeur pour définir ce qu'ils entendent par cette notion.

Depuis la fin de la décennie 90, la justice sociale représente une valeur qui, lorsqu'elle figure en bonne place dans les promesses électorales d'un parti, peut permettre de remporter des élections ou, à l'inverse, provoquer une crise gouvernementale lorsque la promesse n'en est pas réalisée. La coalition Verts-SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, Parti social-démocrate) en a fait les deux expériences : en 1998, le SPD avait placé, avec succès, sa campagne sous le slogan *Innovation et justice sociale* ; en 2005, il fut sanctionné par sa propre base parce que les mesures Hartz IV³ furent

Serge Gouazé est Professeur des Universités et chercheur au laboratoire CALHISTES de l'Université de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis et à l'Université Lille Nord de France.

¹ Paul Nolte, Die große Sprachlosigkeit der Reformen. Mit Glossar: Kleines Wörterbuch der Reform-Sprachstörungen. In: *Kursbuch*, Heft 157: Die große Entsolidarisierung, Berlin, September 2004, p. 44.

² Mathias Möhring Hesse (Hrsg.) *Streit um die Gerechtigkeit*, Themen und Kontroversen im aktuellen Gerechtigkeitsdiskurs, Schwalbach, 2005. p. 134.

³ La loi Hartz IV a limité à douze mois le versement des allocations chômage par la partie assurantielle et a fusionné l'aide sociale et l'assurance chômage de longue durée.

majoritairement perçues comme socialement injustes. *Die Linke* (« La Gauche »), résultat de la fusion du Parti du socialisme démocratique (*Partei des Demokratischen Sozialismus*, PDS) est-allemand et de l'*Alternative électorale Travail et Justice sociale* (*Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit*, WASG), rassemblement de syndicalistes, d'altermondialistes et de dissidents sociaux-démocrates en rupture de ban avec le SPD, a pu devenir un phénomène partisan durable, débordant les limites des nouveaux Länder, parce qu'une partie de l'électorat du SPD n'a pas compris le bien fondé moral des réformes de l'Agenda 2010, que le chancelier Schröder avait échoué à leur expliquer. Ces réformes se référaient à une conception de la justice sociale qui mettait l'accent sur l'égalité des chances de chacun d'accéder à la culture et de participer à la vie économique et sociale. De ce fait, les réformes Hartz n'avaient plus grand chose à voir avec la justice de répartition qui avait été, des générations durant, le cheval de bataille de la social-démocratie allemande.

Les paradigmes de la justice sociale⁴

La justice sociale, notion protéiforme, comporte en effet de nombreuses dimensions⁵.

La justice distributive (*Verteilungsgerechtigkeit*) s'attache à corriger les inégalités de la répartition primaire assurée par le marché, en introduisant une redistribution verticale du revenu par l'Etat, qui prend aux plus riches pour donner aux plus pauvres, essentiellement par la fiscalité directe, à travers la progressivité de l'impôt sur le revenu. Elle revêt deux formes :

- une satisfaction minimale des besoins (*Bedarfsgerechtigkeit*). L'intangibilité de la dignité humaine, garantie par l'article 1 de la Loi fondamentale, présuppose un minimum de solidarité avec les plus mal lotis pour en empêcher l'exclusion. Les représentations de ce minimum varient d'un parti à l'autre et vont, d'un extrême à l'autre, de la revendication d'une allocation universelle (*bedingungsloses Grundeinkommen*), accordée à chaque citoyen sans contrepartie, à une réduction des prestations sociales existantes. Cette forme de justice est assurée traditionnellement par les Eglises et les associations caritatives mais a été récupérée par les partis, notamment par *l'Alternative électorale Travail et Justice sociale* (WASG) et la Nouvelle gauche (*die Linke*), mais aussi par les « avocats du social », altermondialistes et adversaires de la mondialisation tels que le mouvement Attac.
- la justice sociale fondée sur le mérite et la juste évaluation de la performance (*Leistungsgerechtigkeit*). Pouvant servir à justifier tout autant les hauts salaires que les autres, cette forme de justice est revendiquée par de larges couches de la population active occupée, le plus souvent

⁴ L. Leisering, Gerechtigkeitsdiskurse im Umbau des deutschen Sozialstaates, In: Stefan Empter, Robert B. Vehrkamp, *Soziale Gerechtigkeit, eine Bestandsaufnahme*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007, pp. 84-91.

⁵ Grasse, C./ Ludwig, B./ Dietz B., Problemfeld "soziale Gerechtigkeit", in: A. Grasse, C. Ludwig, B. Dietz, *Soziale Gerechtigkeit, Reformpolitik am Scheideweg*, Wiesbaden, VS Verlag, 2006, pp. 18-22.

salariée, du bas et du milieu de l'échelle sociale. Elle est réclamée en présence d'un écart, se creusant, entre les revenus salariaux d'un côté et les revenus du capital de l'autre. Alors que pour les salariés, la conscience professionnelle et la qualité du travail fourni ne constituent plus des garanties contre les aléas sociaux, chez les bénéficiaires des revenus du capital, à l'autre bout de l'échelle, sont possibles des plus-values difficilement justifiables par le seul mérite. Cette forme de justice sociale est portée principalement par les salariés et les syndicats ouvriers ou patronaux.

La participation équitable à la vie économique et sociale (*Beteiligungsgerechtigkeit*) présuppose au premier chef une égalité équitable des chances (*Chancengerechtigkeit*). Celle-ci s'attache à réduire les inégalités de conditions biographiques qui résultent de handicaps individuels, du contexte familial, mais aussi de l'héritage, des relations et de l'entregent. Depuis quelques années, la justice sociale tend à intégrer également une dimension horizontale, en favorisant les familles nombreuses - lesquelles assurent les solidarités intergénérationnelles - en prenant en compte la dimension temporelle et le développement durable. La justice entre les générations (*Generationengerechtigkeit*), qui s'attache à une répartition équitable des ressources et de la qualité de la vie entre les jeunes et les vieux, porte sur des domaines aussi divers que l'environnement, l'accès à l'emploi, les systèmes des retraites ou l'endettement public. Cette forme de justice sociale s'adresse avant tout aux familles nombreuses, aux générations, actuelles et futures, aux femmes et aux immigrés. Initialement portée par des mouvements sociaux, des initiatives de citoyens et par l'Alliance 90/les Verts qui leur étaient proches, la défense des familles et de l'égalité des sexes est maintenant défendue par quasiment tous les partis confondus. L'Union chrétienne démocrate (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands*, CDU) mais aussi le parti libéral (*Freie Demokratische Partei*, FDP), en suivant l'exemple des Verts, se sont découverts un faible pour les « jeunes ». Parallèlement tend à se faire jour une nouvelle conception de la justice sociale où la participation à la vie sociale prend des formes non-lucratives misant sur la société civile et la vie associative. L'allocation universelle réapparaît dans ce contexte, devenant l'équitable rémunération d'un engagement social et d'une participation à la vie de la cité reposant sur le bénévolat.

Une dernière dimension de la justice sociale, que les sociologues ont qualifiée de justice « fonctionnaliste » (*funktionalistische Gerechtigkeit*) renvoie à l'idée selon laquelle le libre jeu des lois du marché génère certes de l'inégalité – par une distorsion accrue entre les salaires et une réduction des prestations sociales - ; autrement dit, une diminution de la justice distributive. Mais moyennant des gains de productivité, la justice fonctionnaliste favorise à terme une plus grande prospérité économique, laquelle

profite en définitive à tous. Cette forme de justice sociale est en pratique la valeur de référence des chefs d'entreprises, des professions libérales, des syndicats patronaux et des défenseurs du néo-libéralisme, notamment au sein du FDP.

Ces diverses manifestations de la justice sociale, loin de s'exclure, sont complémentaires et interdépendantes. La levée de bouclier provoquée par la législation Hartz IV en 2005 correspondait à un double sentiment d'injustice, la justice sociale se trouvant bafouée, à la fois dans deux de ses paradigmes. En réduisant à un an la durée de versement de l'indemnité chômage (*Arbeitslosengeld I*), pour tout chômeur - indépendamment de la période de cotisations de celui-ci - Hartz IV heurtait le sentiment de justice dans son paradigme d'une juste reconnaissance du mérite : le salarié, notamment âgé, frappé pour la première fois par le chômage, se trouvant traité à même aune que le travailleur occasionnel travaillant juste le temps d'acquérir de nouveaux droits. Les lois Hartz IV regroupaient l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*) versée aux chômeurs en fin de droits et l'aide sociale (*Sozialhilfe*) pour créer un régime d'indemnisation forfaitaire unique pour les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail (*Arbeitslosengeld II*), indemnisation volontairement chiche – 347 € par mois - sorte de RMI, pour inciter le chômeur à un retour rapide dans l'emploi. Ce faisant, Hartz IV heurtait également le sentiment de justice dans son paradigme d'une satisfaction minimale des besoins moyennant versement d'un revenu de substitution.

Injustices sociales objectives ou perception subjective de l'injustice

Le 3^{ème} Rapport du Gouvernement sur la Pauvreté et la Richesse en 2008 révèle que le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de risque de pauvreté (*Armutsrisikoquote*), dont le revenu représente moins de 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux)⁶, est passé, entre 1998 et 2005, de 12,1 à 13 %. Un Allemand sur 8 vit donc en dessous du seuil de pauvreté : 42% sont des chômeurs de longue durée, 24 % des familles monoparentales, 19 % des personnes sans qualification professionnelle, 28,2 % des personnes issues de l'immigration et 32,6 % des enfants de cette dernière population. Sans les paiements de transfert, 26,2 % de la population seraient exposés au risque de pauvreté⁷.

Bien que l'Allemagne fasse partie des pays où le risque de pauvreté (13%) est inférieur à la moyenne européenne (16 %) en 2005, et que l'Etat social y remplisse donc sa fonction de redistribution - 10 % des personnes assujetties à l'impôt sur le revenu y contribuent à 52 % des recettes fiscales, tandis que les 50 % inférieurs n'y contribuent qu'à raison de 6 % - certaines évolutions sont sujettes à éveiller des sentiments d'injustice sociale.

Entre 2002 et 2005, l'écart s'est creusé entre les salaires modestes et les salaires élevés. La part des revenus nets des cinq premiers déciles est passée de 30,4 à 28,2 % tandis que leur part dans le seul décile supérieur augmentait de 1,6 point. Le creusement du fossé entre riches et pauvres apparaît également au vu de l'évolution du revenu disponible annuel des ménages. Depuis les années 1990, le revenu moyen (moyenne arithmétique) des ménages a augmenté de 1 700 €, plafonnant à 17 000 € en période de faible croissance de l'activité (1998) et à 19 000 € en période de croissance (2003). Durant la même période, l'accroissement du revenu médian - qui sépare la moitié plus riche de la population de la moitié plus pauvre - n'a été que de 900 €. Les gains de prospérité n'ont pas profité de façon égale à tout le monde : les revenus élevés des deux quartiles supérieurs ont augmenté davantage que ceux des quartiles inférieurs ; en un mot, les inégalités se sont accrues.

⁶ 781 € par mois.

⁷ 3. *Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. Mai 2008, p.43.

Cette évolution divergente de la moyenne arithmétique et du revenu médian révèle que les franges les plus pauvres et les franges les plus riches augmentent, aux dépens de la classe de revenus moyens. Définie sur la base de revenus compris entre 70 et 130% du revenu médian, cette classe moyenne représentait 64% de la population totale dans les années 1980 ; elle était du même ordre de grandeur (62%), soit 49 millions de personnes en 1992 et elle est restée stable à ce niveau jusqu'en 2000. Depuis cependant, cette classe de revenus s'est réduite : elle ne représente plus que 54% de la population, soit 44 millions de personnes en 2006. La frange de population aux revenus les plus faibles (moins de 70% du revenu médian), représentant 20% en 1992 a par contre fortement augmenté, à hauteur d'un quart en 2006, tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, les personnes aux revenus les plus élevés (plus de 150% du revenu médian) qui représentaient 16,5% de la population en 1992, en constituent plus de 20% en 2006. C'est dans la catégorie moyenne de revenus qu'on relève la plus forte mobilité descendante, imputable à une durée accrue de chômage et à une baisse du salaire de substitution pour ceux touchant l'allocation de chômage II (*Arbeitslosengeld II*). La flexibilisation du marché de l'emploi en particulier y a contribué à travers une multiplication des emplois atypiques, souvent précaires et non soumis aux cotisations sociales, aux dépens de l'emploi salarié traditionnel. Un autre phénomène, nouveau en Allemagne, est l'apparition des « travailleurs pauvres » (*working poor*) : ces salariés à temps plein gagnent trop peu - moins que les deux tiers du salaire médian - pour pouvoir en vivre.

Un creusement du fossé entre les plus riches et les plus pauvres compromet également les égalités de chances et, par delà, la juste reconnaissance du mérite et l'ascension sociale. Ce même Rapport du gouvernement révèle que 83% des enfants de parents ayant fait des études universitaires entreprennent des études supérieures contre seulement 23% des enfants de parents n'ayant pas fait d'études.

Conséquence de ces différentes évolutions, la perception subjective par la population que sa situation s'est dégradée. Sur le creusement des inégalités de revenus sont venus se calquer des inégalités croissantes dans la répartition du patrimoine. Les chiffres de l'Institut allemand de recherches économiques (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW*)⁸ révèlent que le patrimoine net⁹ en Allemagne s'élève en 2007 à 6 600 milliards d'euros, soit pour 75 millions d'adultes, un patrimoine net individuel moyen de 88 000 €, en augmentation de 10% environ par rapport à 2002, tandis que le patrimoine médian reste inchangé de l'ordre de 15 000 €. 27% de la population des plus de 17 ans ne possèdent aucun patrimoine et sont

⁸ J.R. Frick, M. M. Grabka, *Wochenbericht*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Nr. 10/2008 et Nr. 4/2009.

⁹ Actifs financiers et non financiers, moins les créances hypothécaires et les crédits à la consommation.

même endettés, tandis que 10 % possèdent à eux seuls 61% du patrimoine total (222 000 € au moins). Le centile supérieur - le 1% des plus aisés - dispose à lui seul de près du quart. Par rapport à 2002, la concentration de la richesse dans le décile le plus élevé s'est encore accentuée (+ 3,2 points) tandis que les sept déciles inférieurs possèdent tout juste 9% du patrimoine (1,5 points de moins qu'en 2002). Cette évolution s'explique par une quasi-stagnation de la valeur de l'immobilier et par une augmentation à l'inverse des actifs financiers, notamment les assurances vies et la prévoyance privée – effet de la réforme des retraites qui favorise les assurances retraites privées par capitalisation (pensions Riester et Rürup), mais qui restent le privilège des catégories de revenus élevés. Cette évolution, révélatrice d'un creusement là aussi des inégalités, fait craindre à l'avenir un risque accru de pauvreté dans la vieillesse, notamment dans les nouveaux Länder où les trajectoires professionnelles incomplètes sont nombreuses. Le rapport entre patrimoine et revenu est significatif : le décile aux revenus les plus élevés dispose d'un patrimoine moyen de 320 000€ (+ 60 000 € par rapport à 2002), tandis que celui du décile aux revenus les plus bas plafonne, depuis des années, autour de 30 000 €.

Il ressort d'une étude conjointe de SSII *Capgemini* et de la banque d'investissement *Merril Lynch*, le *World Wealth Report 2008*¹⁰ que le nombre de grosses fortunes en Allemagne – les HNWI (*High Net Worth Individuals*¹¹) – a augmenté rien qu'entre 2006 et 2007 de 3,5%. Elles représentent en 2007 826.000 personnes, plaçant l'Allemagne au 2^{ème} rang mondial derrière les Etats-Unis.

Cette érosion, notamment par le bas, de la classe moyenne remet en cause un modèle de société reposant traditionnellement en RFA depuis les années 50 sur une vaste classe moyenne relativement homogène, selon l'expression de Helmut Schelsky (*nivellierte Mittelstandgesellschaft*¹²). Ce modèle tolérait comme étant équitables les inégalités liées à la méritocratie et à la réussite fondées sur l'égalité des chances, mais présupposait une confiance dans les processus de promotion et de mobilité sociale. Or la confiance dans l'ascenseur social fait place aujourd'hui à la crainte de la chute et du déclassement. La société allemande s'est transformée en une société des trois tiers : un gros tiers représente les élites économiques et intellectuelles et la haute bourgeoisie, dotés du privilège de transmettre à la génération suivante les chances de réussite ; un second tiers, qui s'étiole de plus en plus, regroupe une

¹⁰ Merrill Lynch/Capgemini, World Wealth Report, 2008, <http://www.ml.com/media/100502.pdf>

¹¹ Ont droit au label HNWI ceux qui se trouvent à la tête d'actifs équivalant à au moins 1 million de dollars US, sans la résidence principale et les biens de consommation.

¹² Helmut Schelsky, Die Bedeutung des Klassenbegriffs für die Analyse unserer Gesellschaft. in: Seidel, B./ Jenkner, S. (Hrsg.), Klassenbildung und soziale Schichtung, Darmstadt, W.B., 1968, pp. 389.

classe moyenne de salariés menacés par la déchéance, à côté des quelques uns qui, partis de tout en bas ont gravi les premiers degrés de l'échelle sociale ; un derniers tiers augmente tendanciellement, regroupant le salariat faiblement qualifié et le « précaire », statut paradoxal d'une précarité permanente¹³. Et déjà se profile dans certains domaines comme l'école ou l'hôpital le spectre d'une société et d'un Etat à deux classes¹⁴.

Deux sondages représentatifs effectués auprès de la population allemande, l'un en juillet 2006 par la Fondation Friedrich Ebert, proche des milieux sociaux-démocrates, portant sur la perception par la population des mutations sociales en cours¹⁵, l'autre en décembre 2007 par les Fondations Bertelsmann, Nixdorf et Ludwig Erhard¹⁶, proches des milieux libéraux et conservateurs, ont évalué la façon dont est perçue la justice sociale. Les deux sondages confirment chez les Allemands une plus grande appréhension face à l'avenir et un sentiment d'inégalités croissantes.

Pour une majorité de la population (63%), les mutations sociales en cours font peur : 61% estiment qu'il n'existe plus que le haut ou le bas et que le milieu est en voie de disparition. 40% craignent ne pas pouvoir conserver leur niveau de vie actuel. On relève des inégalités patentes dans les perspectives d'avenir : 13% espèrent un héritage qui les rendra financièrement indépendants, 37% comptent sur les solidarités familiales en cas de difficultés financières, 39% craignent lors de la retraite d'être réduits à l'aide sociale, 14% se considèrent déjà comme les perdants, exclus ou marginalisés.

Au vu de la dernière phase d'expansion économique en 2006 et 2007, seuls 15% des personnes interrogées considèrent que la répartition des fruits de la croissance est encore équitable. Ce déficit en équité est inégalement perçu selon l'appartenance politique. 75% des militants de la Nouvelle Gauche, 67% chez les Verts et 60% des sympathisants sociaux-démocrates considèrent la répartition comme inéquitable ; mais même chez les partisans du FDP, une majorité de 55% et pas moins de 44% des électeurs de la CDU/CSU sont d'avis que les gains de croissance sont injustement répartis. Et en posant la question inverse « considérez vous que la répartition en Allemagne

¹³ Gero Neugebauer, Die Unterschicht und die Parteien in: *Politik und Zeitgeschichte*, N° 31-34, 11. August 2008.

¹⁴ Le système éducatif allemand, combinant liberté de choix de l'établissement scolaire et sélection précoce, favorise le déterminisme social. Le système d'assurance-maladie fait coexister un régime général et une assurance-maladie privée, et favorise ainsi une médecine à deux vitesses. Karl Lauterbach, *Der Zweiklassenstaat*, Berlin, Rowohlt 2007.

¹⁵ Rita Müller-Hilmer, *Gesellschaft im Reformprozeß - Umfrage im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*, TNS Infratest Sozialforschung, 2006.

¹⁶ Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung, Robert B. Vehrkamp, Andreas Kleinsteuber, *Soziale Gerechtigkeit 2007 – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage*, Gütersloh 2007.

est équitable ? », les résultats sont encore plus troublants : seuls 3% au sein de la Nouvelle Gauche, 10% chez les Verts, 13% au SPD, et pas plus de 21% au FDP et de 22% à la CDU/CSU sont d'avis que la répartition est équitable.

De là à penser que la perception de l'injustice n'est pas mesurable à l'aide de critères objectifs mais relève aussi de la façon dont celle-ci est individuellement ressentie, il n'y a qu'un pas. Les partis politiques l'ont franchi et ont découvert ce qu'ils appellent « l'équité perçue » (*gefühlte Gerechtigkeit*) - à distinguer de « l'équité vécue » (*erlebte Gerechtigkeit*) - qui constitue une sorte d'indicateur de satisfaction du « consommateur » vis-à-vis du programme politique d'un parti. Or la perception de l'équité est aujourd'hui indéniablement plus aiguë, du simple fait déjà que les citoyens sont mieux informés et que règne une plus grande transparence : en Allemagne, les salaires des managers sont officiellement connus et chacun peut aisément savoir à combien s'élève l'indemnisation d'un chômeur selon la loi Hartz IV.

Autant on peut, à la rigueur, défendre comme équitables certains hauts salaires de managers, au motif qu'ils permettraient à une entreprise de recruter, dans un contexte mondialisé, les meilleurs candidats, autant les primes, bonus et indemnités de départ, versées aux dirigeants « remerciés » heurtent cette équité « perçue », quand dans le même temps, les salariés sont appelés à la modération salariale pour freiner l'inflation, ou bien que se multiplient, « les travailleurs pauvres » .

Redécouverte de la justice sociale par les partis politiques

La victoire du libéralisme sur le communisme, ouvrant l'ère d'un capitalisme sans contre-modèle, avait pu être interprétée un moment comme « une fin de l'histoire ». Même si cette vision s'est avérée n'être qu'une illusion, elle a contribué à nourrir quelque temps « un rêve collectif dans lequel se trouvaient réconciliés liberté, prospérité économique, capitalisme et justice sociale »¹⁷. Cependant, en mettant les économies capitalistes en concurrence pour attirer investisseurs et entreprises, la mondialisation a placé bientôt les Etats-providence devant la nécessité de réformer leurs systèmes collectifs de protection sociale. Deux écueils les y guettent : la faillite financière s'ils ne réduisent pas leurs dépenses sociales ou la fracture sociale, s'ils réduisent trop ces dépenses en laissant faire le marché.

Qu'advient-il de la justice sociale, considérée comme élément de cohésion d'une société, lorsque l'Etat se désengage, cédant la place à l'initiative ou à la régulation individuelle ? Les solutions collectives ayant perdu de leur magie après l'échec du marxisme-léninisme, il ne reste plus que celles qui consistent à croire que les hommes, animés par le seul moteur de l'égoïsme et de leur intérêt personnel puissent concourir spontanément à la prospérité collective. Les normes de justice étant le ciment de la société, « derrière l'idée de justice sociale s'expriment à la fois une vision individualiste de la société où la position de chacun doit être soigneusement prise en compte mais aussi une conception constructiviste, car il incombe en définitive à l'Etat, bras séculier de la volonté collective, de résoudre rationnellement le problème de la cohésion »¹⁸. La question fondamentale est alors celle de savoir s'il est légitime, au nom de la justice sociale, de réduire les inégalités au prix d'un rétrécissement des libertés individuelles.

Les sociaux-démocrates ont été les premiers, à partir de 2003 avec l'Agenda 2010, à vouloir énoncer - indépendamment de la nécessité économique et budgétaire - une justification morale aux coupes claires imposées à l'Etat providence. Il leur fallait pour cela

¹⁷ F. Hengsbach SJ. „Wer siegt hat Recht, Das kapitalistische Regime unter dem Anspruch der Gerechtigkeit, in: A. Grasse, C. Ludwig, B. Dietz, *Soziale Gerechtigkeit, Reformpolitik am Scheideweg*, Wiesbaden, VS Verlag 2006.

¹⁸ Claude Gamel, *Economie de la justice sociale, repères éthiques du capitalisme*, éd. Cujas, 1992, p. 20.

réinterpréter la notion de justice sociale, en donner une définition moderne, adaptée aux problèmes de notre époque : défis de la mondialisation, chômage de masse, endettement public et vieillissement démographique. Les sociaux-démocrates se sont référés notamment à l'idéal égalitaire d'Anthony Giddens¹⁹, et à la conception de la « justice comme équité » du philosophe américain John Rawls²⁰. A la place de l'idéal unidimensionnel d'une égalité débouchant sur un nivellement des inégalités sociales, Giddens propose un modèle d'égalité dynamique, axé sur les perspectives d'avenir de chacun et reposant sur l'égalité des chances.²¹ Rawls, lui, prône un idéal démocratique fondé sur le mérite, où la réussite est fonction du talent et des compétences de chacun, indépendamment de ses origines sociales. En matière de répartition, l'équité selon Rawls prend son parti des inégalités si celles-ci améliorent la situation de l'individu le plus défavorisé. Les réformateurs sociaux-démocrates ont donc essayé d'expliquer aux Allemands qu'il y avait davantage d'équité dans l'égalité des chances que dans l'égalité de résultats, que la participation à la vie économique et sociale était davantage conforme à la justice sociale que la distribution de subsides, et que les différences de revenus sont équitables pour peu qu'elles rétribuent à leur valeur des performances inégales. Olaf Scholz²², actuellement ministre (SPD) du Travail et des Affaires sociales, n'avait pas hésité à s'en prendre à la justice distributive. Plus importante que la redistribution d'argent, disait-il, est celle de l'éducation et du savoir qui, seules, permettent d'épanouir les talents et de rémunérer les mérites.

Peer Steinbrück, actuel ministre (SPD) des Finances, le disait également sans détour : « La justice sociale doit signifier faire une politique pour ceux (...) qui se forment et se qualifient, qui mettent des enfants au monde et les élèvent, qui font preuve d'esprit d'entreprise et créent des emplois, en un mot pour tous ceux qui ont le mérite d'accomplir quelque chose pour soi ou pour la société »²³. En clair, l'Etat privilégiera les mesures facilitant le retour à l'emploi et l'insertion sociale du chômeur à l'octroi d'indemnités de chômage trop généreuses qui favorisent son maintien dans l'inactivité. Ou bien,

¹⁹ Anthony Giddens, *Der dritte Weg, Eine Erneuerung der sozialen Demokratie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp 1999, p. 119-129.

²⁰ John Rawls, *A Theory of Justice*, Trad. française : *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1997. Et *Justice As Fairness, A Restatement* (2001), Trad. française, *La justice comme équité, une reformulation de théorie de la justice*, La Découverte, Paris 2003.

²¹ Anthony Giddens, *Die Frage der sozialen Ungleichheit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2001.

²² Olaf Scholz, *Umverteilen aber was ? Warum Sozialdemokraten über Gerechtigkeit nachdenken müssen*, online: [http:// www.netzwerk-politische-bildung.de/](http://www.netzwerk-politische-bildung.de/) et www.olafscholz.de.

²³ Peer Steinbrück, *Etwas mehr Dynamik bitte. Soziale Gerechtigkeit heißt heute: Der Staat muß mehr Geld in Bildung und Familien investieren. Für Gesundheit, Alter und Pflege hingegen werden die Bürger stärker selbst vorsorgen müssen*, in: *Die Zeit*, 13.November 2003.

l'Etat n'empêchera pas le creusement des écarts de salaires lesquels constituent des facteurs d'émulation bénéfiques à la croissance économique et donc à l'emploi.

La CDU ne fut pas longtemps en reste. Le postulat de justice sociale avait été jusque-là un pré carré défendu par la gauche ; on en retrouvait la notion, au mieux, dans le vocabulaire de l'organisation des travailleurs chrétiens démocrates (*Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft*, CDA). Suite à la déclaration de Mayence de janvier 2006 où est lancée la formule « une nouvelle justice grâce à davantage de liberté », la notion apparaît systématiquement dans tous les discours programmatiques des chrétiens démocrates. La justice est le plus souvent combinée avec la notion de liberté, l'une conditionnant l'autre ou l'inverse²⁴, combinaison ambiguë mais adroite pouvant emporter l'adhésion aussi bien des inconditionnels du marché que des apôtres de la politique sociale. Ce brusque virage à gauche négocié en 2006 par le secrétaire général fraîchement élu de la CDU, Ronald Pofalla, s'explique stratégiquement pour trois raisons.

La première fut le bon score du chrétien-démocrate Jürgen Rüttgers aux élections régionales de Rhénanie du Nord –Westphalie, terre traditionnellement sociale-démocrate. Il y avait fondé sa campagne électorale sur un slogan combinant judicieusement « justice sociale » et « rationalité économique ». Jürgen Rüttgers a réussi en 2005 en Rhénanie du Nord-Westphalie à convaincre une bonne partie de l'électorat social-démocrate échaudé par les premières réformes de l'Etat social.

La seconde raison, *a contrario*, émergea des résultats décevants de la CDU aux élections fédérales anticipées à l'automne de la même année. Une bonne partie des électeurs allemands s'y étaient majoritairement prononcés contre la poursuite de la politique des réformes sociales-démocrates, symbolisée par l'Agenda 2010 et les lois Hartz, mais tout autant contre le programme d'Angela Merkel, centré sur les valeurs conservatrices traditionnelles « travail, croissance, prospérité », avec des références explicites au néo-libéralisme de Hayek. Dans son programme l'aspect social se réduisait à la formule laconique : « Est social ce qui crée des emplois ».

En guise de troisième raison, cette CDU qui venait, sous la houlette d'Angela Merkel, de virer vers le néo-libéralisme, fut précisément contrainte de former une grande coalition avec le SPD. La nécessité pour la CDU de coopérer avec le SPD a parachevé la métamorphose du parti chrétien-démocrate.

D'où la correction de cap opérée par les chrétiens-démocrates à partir de 2006. le doublant pour ainsi dire le SPD à gauche, Jürgen

²⁴ Ronald Pofalla, Neue Gerechtigkeit durch mehr Freiheit, Norbert Lammert, *Neue Freiheit durch mehr Gerechtigkeit*, Nr. 445, Dezember 2006.

Rüttgers propose dès la fin 2006 que les chômeurs ayant cotisé longtemps touchent l'allocation-chômage I (*Arbeitslosengeld I*), non pas un an seulement mais jusqu'à deux années complètes : « Celui qui a cotisé longtemps doit être indemnisé plus longtemps ». Que cette mesure constitue une entorse de taille au principe assurantiel d'équivalence de l'allocation chômage n'avait pas grande importance, puisqu'elle répondait à un sentiment diffus de justice sociale chez les cotisants. Le SPD ne put réagir autrement qu'en s'alignant sur le même cap. Olaf Scholz, un des artisans de l'agenda 2010 et défenseur des théories rawlsiennes sur l'équité, se fit subitement l'avocat d'une indemnisation-chômage prolongée pour les travailleurs âgés, afin d'être davantage à l'unisson avec la perception de la justice sociale chez les citoyens.

Divergences sémantiques et politiques

Au cours de l'année préélectorale 2008²⁵, tous les partis se sont découvert un nouvel intérêt pour la justice sociale, décriée il n'y a pas si longtemps encore comme passéiste, égalisatrice et source de nivellement par le bas. Dans leurs nouveaux programmes, la CDU et le SPD réagissent à cette évolution du *Zeitgeist*²⁶, la CDU encore avec timidité, le SPD avec un engouement renouvelé.

Dorénavant figureront donc en bonne place dans le programme de la CDU les paradigmes de la nouvelle équité : l'égalité des chances, la juste reconnaissance du mérite, la justice horizontale au profit des familles et celle entre les générations. Dans le dernier programme adopté au 21^{ème} Congrès de la CDU en décembre 2007 à Hanovre, la notion de justice figure définitivement en 3^{ème} position aux côtés de la liberté et de la solidarité, devenant une des valeurs fondamentales de la démocratie chrétienne. Les emprunts au SPD en matière de justice sociale sont suffisamment patents pour que Friedrich Merz, représentant de l'aile conservatrice, parle d'une « social-démocratisation rampante » de la CDU.

Chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates se réfèrent donc aux mêmes valeurs fondamentales de liberté, de solidarité et de justice. Elles découlent chez les premiers des valeurs chrétiennes de la démocratie libérale, chez les seconds de la réponse à la question sociale exprimée aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles. Les différences constatées dans le classement de ces valeurs, dans leur hiérarchie respective, dans les déclarations programmatiques restent cependant symptomatiques²⁷. La liberté, toujours citée en premier, l'est en relation avec l'égalité par le SPD, en relation avec la justice par la CDU. Pour la CDU, l'homme a été créé libre (par Dieu) ; il revient à la politique de lui garantir cette liberté. Il n'y a pas de liberté sans justice sociale. Le droit garantit la liberté également du plus faible. La CDU promet l'égalité des chances mais pas l'égalité des résultats. Pour le

²⁵ 2009 comportera pas moins de 16 échéances électorales sur les 35 possibles : élection du président de la Confédération, élection de la Diète fédérale, quatre élections aux parlements régionaux : Hesse, Saxe, Thuringe, Sarre, élections communales dans huit Länder, élections européennes.

²⁶ « L'esprit du siècle » (NDLR).

²⁷ CDU-Grundsatzprogramm, 21. Parteitag, 4-5 Dezember 2007, www.grundsatzprogramm.cdu.de; Hamburger Programm SPD, 28. Oktober 2007, www.spd.de.

SPD, la relation liberté-égalité constitue le fondement de la justice sociale. Celle-ci comprend l'égalité devant la loi et l'égalité des chances mais impose par delà qu'il y ait une plus grande égalité dans la répartition des revenus, de la fortune et du pouvoir.

Pour la CDU, la solidarité émane de la nature sociale de l'homme et de l'impératif de l'amour du prochain. Pour le SPD, la solidarité, obligatoirement réciproque, entre les forts et les faibles et entre les générations débouche sur des obligations et pas seulement sur des devoirs. Elle constitue le ciment qui assure sa cohésion à l'Etat social, lequel est l'expression d'une solidarité garantie et organisée par le politique.

L'accent mis ici sur la liberté, là sur l'égalité, et une conception fondamentalement différente de la solidarité permettent de comprendre les différences de réaction face notamment à un phénomène nouveau tel que les « travailleurs pauvres ». Angela Merkel en appelle, au nom de l'économie sociale de marché, à la responsabilité éthique des entreprises, pour qu'elles payent des salaires équitables, desquels les travailleurs puissent vivre décemment. Le SPD plaide, au nom de la justice sociale, pour l'introduction d'un salaire minimum. Les différences de revenus en Allemagne ont augmenté plus fortement que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE alors que le fossé entre riches et pauvres a légèrement diminué²⁸ dans ceux où existe un salaire minimum (France, Espagne, Irlande et Grèce), lui fournissait un bon argument.

Le SPD, en déniaut au marché le droit de régler la question de la justice sociale et en refusant l'exclusivité d'une politique de gauche à *Die Linke*, se place résolument à gauche. Il préconise un « Etat social attentif (*sorgend*) et préventif (*vorsorgend*) » plutôt que curatif. Puisque l'Etat ne peut pas, dit-il, supprimer les inégalités à la naissance, qu'il les corrige au moins par une plus grande sollicitude pour les plus faibles dans la promotion des capacités et des talents. Imperceptiblement réapparaît au SPD une conception plus traditionnelle de la justice sociale qui met à nouveau l'accent sur les différences de classes et sur les inégalités de répartition.

Le parti libéral FDP entend aussi démontrer que les compétences des libéraux ne se limitent pas à la politique économique et fiscale mais qu'ils ont également quelque chose à proposer en matière sociale. « Il s'agit de ne pas laisser aux néo-socialistes, à l'aile gauche du SPD, aux Verts et aux chrétiens-démocrates social-démocratisés le loisir de définir seuls ce qu'il faut entendre par justice sociale » déclarait son président Guido Westerwelle²⁹ : « C'est au vu des résultats que l'électeur juge qu'une politique est sociale ou non et non pas en fonction des seules intentions. Or une bonne politique économique est la meilleure des

²⁸ <http://www.oecd.org>

²⁹ *Wirtschaftswoche*, 9. Juni 2007.

politiques sociales ». On ne s'étonnera donc pas que le FDP, qui défend une baisse et une simplification des taux d'imposition³⁰ le fasse au nom de la justice sociale. Mais comme le FDP ne voudrait pas non plus qu'on le réduise à un parti clientéliste anti-impôts, il plaide également pour une justice sociale fondée sur le mérite et l'égalité des chances et se découvre un cœur pour la fameuse « classe moyenne ».

Comme le constatait Paul Nolte³¹, il faut, pour qu'une inégalité objective soit perçue comme une injustice sociale, qu'apparaisse d'une part un lien de cause à effet permettant d'en attribuer à quelqu'un la responsabilité et d'autre part qu'elle apparaisse comme un problème relevant de la collectivité et pas seulement d'ordre privé. En présence de différences de classes s'accroissant ou d'inégalités de répartition perçues comme croissantes, les responsables sont aisément identifiés : les « riches », le « néo-libéralisme » et l'Etat, incapable manifestement de brider, socialement parlant, le capitalisme. L'actuelle crise bancaire et financière qui discrédite le système capitaliste dans son ensemble, donne à cette accusation une nouvelle assise.

En toute logique, l'Etat est dans tous les cas le destinataire des revendications de justice sociale. Tout comme le suzerain dans les sociétés féodales devait à ses vassaux protection et assistance, l'Etat démocratique moderne - a fortiori s'il se qualifie de social - doit à ses citoyens protection et assistance. Même dans l'Etat libéral, l'individu peut se prévaloir d'un droit à la sollicitude de la part de la collectivité lorsqu'il est dans un dénuement et une détresse extrêmes. Régie par l'impératif de solidarité, la justice sociale, renvoie aux rapports liant, dans l'Etat, les détenteurs du pouvoir et les citoyens qui lui sont soumis. Le citoyen y figure dans un double rôle : électeur et contribuable il participe au pouvoir en même temps qu'il lui est soumis³².

« Autant de marché que possible, autant d'Etat que nécessaire » résumait la lecture de l'économie sociale de marché faite par le SPD. Il y va du dosage, très variable, entre la liberté accordée aux forces du marché et la solidarité imposée par l'Etat social. Avant même que n'éclate la crise bancaire et financière, le libéralisme du marché avait déjà passablement perdu de son attrait. L'intervention massive de l'Etat dans l'économie, volant au secours des banques et de son secteur automobile, ne signifie pas forcément « plus » d'Etat, mais un Etat plus fort, capable d'imposer ses règles à l'économie et de civiliser les forces du marché.

³⁰ 10% pour un revenu annuel jusqu'à 15 000 €, 25% jusqu'à 40 000 €, 35% au-delà et suppression de l'ISF de 45% pour les revenus annuels supérieurs à 250 000 €.

³¹ Paul Nolte, *Riskante Moderne, Die Deutschen und der neue Kapitalismus*, Verlag C. H. Beck, München, 2006 p.120.

³² Hans Christoph Timm, *Solidarität unter Egoisten, Die Legitimation sozialer Gerechtigkeit im liberalen Staat*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg, 2004, p.173.

Conclusion

La justice sociale, à considérer l'éventail de ses paradigmes, fournit aujourd'hui à tout parti politique, de la gauche à la droite, une valeur de référence assurée d'un consensus dans la « psyché collective ». A ce titre, elle est devenue en quelque sorte la quintessence du « social » dans l'économie sociale de marché. Associée au nom de Ludwig Erhard et au miracle économique des années 50 et 60, l'économie sociale de marché bénéficie - du moins à l'ouest - d'une connotation systématiquement positive, quel que soit le parti qui s'y réfère. Elle constitue un modèle pour les défenseurs de l'orthodoxie ordo-libérale, mais tout autant pour les théoriciens de ses variantes néolibérale d'un côté, ou keynésienne de l'autre. De façon analogue, en renvoyant à l'Etat régulateur, garant tout à la fois du bon fonctionnement du marché et de la juste répartition des richesses, la justice sociale sert aujourd'hui de référence autant au FDP, quand il entend lutter contre le « trop d'Etat » et le poids de la fiscalité, qu'au SPD quand il veut protéger l'individu contre les risques existentiels.

De même que les excès du keynésianisme et l'ingérence massive de l'Etat dans les années 70 avaient suscité l'émergence des économies de l'offre et la dérégulation des marchés, on assiste à présent au mouvement de balancier inverse : un retour en force de l'Etat régulateur, rendu nécessaire par les excès de la dérégulation et les dérives de la financiarisation. Le sociologue Wolfgang Streeck³³ va jusqu'à penser que les institutions et le comportement des individus se modifient sous l'effet de la théorie dominante, et ce au point de remettre finalement celle-ci en question. L'Etat-providence avait contribué à générer chez les individus des comportements de parasitisme à tel point contraires au principe de solidarité qu'en se généralisant, ils avaient fini par provoquer sa faillite ; de la même manière, la libéralisation, en lâchant la bride et en laissant les marchés suivre leur pente naturelle, a fini par favoriser le goût du lucre et la rapacité des prédateurs au point de placer aujourd'hui la plupart des économies au bord du précipice. En ce sens le débat actuel sur la justice sociale peut contribuer dans une certaine mesure à un sursaut éthique, et poser un jalon dans la moralisation du capitalisme.

³³ cité par U.J. Heuser, *Die Zeit*, 1. Oktober 2008.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. L'Ifri, du côté français, et la DGAP, du côté allemand, en exercent la tutelle administrative. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le Quai d'Orsay et l'Auswärtige Amt et son Conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Hans Stark assure le secrétariat général du Cerfa depuis 1991. Louis-Marie Clouet y est chercheur. Anne-Lise Barrière travaille au Cerfa comme assistante de recherche et est chargée de mission dans le cadre du projet « Dialogue d'avenir ».

Dernières publications du Cerfa

Benjamin Zyla, « L'unilatéralisme avec le sourire : bilan des relations germano-américaines et perspectives pour 2009 », Note du Cerfa, n°62, mars 2009

Heribert Dieter, « L'Allemagne face à la crise financière : entre logiques nationales et solidarité européenne », Note du Cerfa, n°61, février 2009

Hans Stark, « La politique étrangère allemande : entre polarisation et politisation », Note du Cerfa, n°60, janvier 2009

Gisela Dachs, « Soixante ans de relations germano-israéliennes », Note du Cerfa, n° 59, janvier 2009