

## Politique et bureaucratie. L'administration des notables à Berlin au XIXe siècle

In: Genèses, 7, 1992. pp. 129-149.

---

Citer ce document / Cite this document :

Scarpa Ludovica, Cloarec Mathieu. Politique et bureaucratie. L'administration des notables à Berlin au XIXe siècle. In: Genèses, 7, 1992. pp. 129-149.

doi : 10.3406/genes.1992.1109

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes\\_1155-3219\\_1992\\_num\\_7\\_1\\_1109](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/genes_1155-3219_1992_num_7_1_1109)

---

## POLITIQUE ET BUREAUCRATIE

L'ADMINISTRATION  
DES NOTABLES  
A BERLIN  
AU XIX<sup>e</sup> SIÈCLE

*Ludovica Scarpa*

DANS un État moderne, selon Max Weber<sup>1</sup>, la véritable autorité se trouve aux mains des fonctionnaires et s'exerce dans la pratique administrative quotidienne. Gérée par des fonctionnaires « professionnels », l'administration publique devient un des critères essentiels, selon Weber, de la modernisation d'une société<sup>2</sup>.

Weber est un témoin direct du phénomène de la professionnalisation de l'administration. Non seulement le processus de modernisation de la vie publique (soutenue par les libéraux qui ne baptisent pas par hasard leur parti du nom de parti du « progrès ») se déroule durant sa jeunesse à Berlin, mais de plus il se retrouve dans sa propre famille. En effet, son père est juriste, haut fonctionnaire membre de l'organe exécutif du conseil municipal (*Magistrat*) (il a en charge le logement durant la période clé de l'expansion urbaine, les années 1870)<sup>3</sup> et membre influent du Parlement prussien, du parti libéral et du *Deutsche Reichstag*, tandis que son grand-père paternel, commerçant en tissus aisé, avait mené à Bielefeld une vie typique de « notable », « *Honoratioren* » de la ville, appartenant au groupe social qui prenait en charge bénévolement la gestion de la chose publique. L'importance de ces figures de « notables » n'échappe pas à Weber qui les définit de façon prégnante comme ceux qui « peuvent vivre pour la politique sans devoir vivre d'elle<sup>4</sup> ».

### Les fonctionnaires bénévoles

En nous montrant comment le professionnalisme est un indicateur de la modernité de l'administration, Weber nous incite à le considérer comme un moyen de distinction efficace entre deux phases de l'histoire de la gestion urbaine.

L'objet de cet article est la gestion de la ville qui précède celle définie comme moderne par Weber, et qui est le fait de volontaires non professionnels et non payés, les « notables ». On prendra en considération le cas de la ville de Berlin et on examinera en particulier

1. Max Weber, «Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland», in J. Winckelmann (éd.), *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, J. C. B. Mohr, 1958 (1<sup>re</sup> éd. 1921), p. 308 et suiv.

2. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Köln-Berlin, Kiepenhauer und Witsch, 1964 (1<sup>re</sup> éd. 1956), vol. 2, p. 697-738.

3. Sur la figure du fonctionnaire professionnel (*Stadtrat*) propre au système de gouvernement des villes allemandes du XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Fabio Rugge, *Il Governo delle città prussiane tra '800 e '900*, Milano, Giuffrè Editore, 1989.

4. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, op. cit., vol. 1, p. 216. Nous citons d'après la traduction française : *Économie et société*, Paris, Plon, 1971, p. 298. C'est à celle-ci que nous empruntons l'expression « notables » pour désigner les *Honoratioren* dont parle Max Weber.

la gestion des services sociaux à l'échelle du quartier, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>.

La ténacité de ce phénomène, qui signale combien est long et lent l'affranchissement de la société urbaine de l'Ancien Régime, atteste son importance historique. La figure du notable bénévole domine le pouvoir local berlinois pendant trois quarts de siècle, le type de cette domination, commun à plusieurs autres villes, étant tout à fait caractéristique de cette période. La gestion de la ville, inspirée de la culture artisanale, est assurée par la petite bourgeoisie et voit perdurer jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle des formes de pouvoir local caractéristiques d'une société corporative et traditionnelle, où les fonctions publiques importantes sont assumées par des familles de notables de quartier qui en prennent la charge de père en fils.

La gestion des notables ne sépare pas intérêt public et intérêt privé, au contraire, la tendance à faire coïncider l'intérêt de l'individu avec celui de la collectivité y est la règle. Il n'était pas scandaleux, par exemple, qu'un commerçant impliqué dans la gestion de la ville fût aussi en rapports d'affaires avec elle, car on estimait que la ville tirait bénéfice de la collaboration de notables personnellement intéressés à son bon fonctionnement. Or, c'est précisément cette coïncidence qui avec la modernisation de la société apparaîtra de plus en plus suspecte.

C'est une thèse connue que celle qui considère la gestion de la ville au XIX<sup>e</sup> siècle comme le terrain typique de l'engagement politique de la bourgeoisie libérale qui aurait trouvé là la contrepartie à sa faible présence dans le gouvernement central, aux mains des forces conservatrices<sup>6</sup>. En réalité, dans les premières décennies du siècle, c'est la petite bourgeoisie qui gère la ville, que ce soit à l'échelle du quartier ou à l'échelle centrale du conseil communal et de son exécutif. Par la suite seulement les acteurs se diversifient, le quartier demeurant le domaine de la petite bourgeoisie. L'apparition de positions libérales chez les fonctionnaires bénévoles est lente ; elle s'inscrit dans la gestion micro-économique de la politique sociale à l'échelle du quartier ; tandis que le passage d'une mentalité corporative à une mentalité moderne est entravée par des valeurs propres au monde des notables. Comme nous tâcherons

5. La gestion de la ville par ces fonctionnaires bénévoles a été peu étudiée surtout au niveau du quartier et en rapport avec la petite bourgeoisie locale, car les traces de l'exercice de ce pouvoir fait de petites décisions quotidiennes sont très rares dans les archives. Elle est évoquée par David Cannadine (éd.), *Patricians, Power and Politics in Nineteenth Century Towns*, New York, St. Martin Press, 1982, p. 9 ; E. P. Hennock, *Fit and Proper Persons. Ideal and Reality in Nineteenth Century Urban Government*, London, Arnold, 1973 ; Derek Fraser, *Urban Politics in Victorian England. The Structure of Politics in Victorian Cities*, Leicester, Leicester University Press, 1976.

6. Cf. James J. Sheehan, "Liberalism and the City in 19th Century Germany", *Past & Present*, Oxford, n° 5, mai 1971, p. 116 et suiv. ; Jürgen Reulecke, *Geschichte der Urbanisierung in Deutschland*, Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag, 1985, p. 131-138.

de le démontrer, la conception d'une vie politique structurée par les partis est l'alternative obligée à celle des notables, et c'est pour cette raison que ceux-ci afflueront en masse vers le parti libéral, légitime héritier de cette conception. D'ailleurs c'est le même esprit qui anime les deux camps : celui des notables locaux, et celui qui en naîtra, des libéraux. La conviction qu'avaient les fonctionnaires bénévoles d'exprimer directement dans leur gestion de la chose publique les intérêts de toute la collectivité se transmet imperceptiblement en la conviction libérale de représenter « la » position du progrès, un projet de société que quiconque, doué de raison, ne saurait pas ne pas désirer<sup>7</sup>.

Si, d'une décennie à l'autre, les motivations des notables engagés dans l'administration locale changent, les modalités de celle-ci restent les mêmes bien au-delà du tournant pris par les libéraux-progressistes dans les années 1860, quand le nouveau principe d'une gestion de la ville sur le modèle de l'entreprise remettra pour la première fois sérieusement en cause le système des notables. Ce dernier est néanmoins long à disparaître, car il survit au type de ville et de société qui lui correspond : une ville de petites dimensions, où les rapports sociaux sont basés sur la connaissance personnelle et le voisinage, et où le mélange des classes sociales ainsi que des lieux de travail et d'habitat permet dans tous les quartiers de la ville la présence des notables.

Malgré la transformation de la ville en grande métropole, malgré les nombreuses attaques qui de toutes parts tentent d'éliminer cette forme de pouvoir local – foyer continu d'inévitables frictions avec le fonctionnariat professionnel –, le système des notables ne s'affaiblit que peu à peu, pour ne disparaître définitivement qu'avec l'élimination économique de la classe sociale dont proviennent ses membres, lors de l'inflation des années 1920. Ce n'est pas un hasard si, en 1924, disparaîtra aussi d'un seul coup le type d'habitation collective en location qui, par le mélange des classes sociales qu'il rendait possible, avait constitué la prémice spatiale nécessaire au fonctionnement de ce système social<sup>8</sup>.

Ces structures locales sont régies par l'activité bénévole d'une petite bourgeoisie de culture principalement artisanale : les données empiriques, recueillies au cours de cette étude, concernent un quartier de Berlin, le

7. Cf. James J. Sheehy, *Der deutsche Liberalismus, von den Anfängen im 18. Jh. bis zum ersten Weltkrieg, 1770-1914*, München, 1983.

8. La guerre et la crise économique qui l'a suivie ont entraîné la disparition de l'habitation traditionnelle composée d'un ensemble d'immeubles disposés perpendiculairement à la rue sur des cours intérieures successives. La construction immobilière redémarre à la fin de la période inflationniste, mais les *Siedlung* des années 1920 remplacent désormais le type traditionnel d'habitation, les agents de la construction ayant eux-mêmes changé. Sur les moteurs de cette transformation, cf. Ludovica Scarpa, « Typologie und juristisches Denken », *ARCH +*, n° 85, 1986, p. 50 et suiv.

Luisenstadt (aujourd'hui Kreuzberg), caractérisé par une forte présence d'artisans et de manufactures et par un *boom* immobilier de grande importance à partir de la fin des années 1840, de sorte que ce quartier périphérique, constitué surtout de terrains cultivés et de jardins, deviendra un quartier urbain très peuplé. Les commissions pour les pauvres, les structures locales du pouvoir public jouent un rôle fondamental dans cette zone, se multipliant avec l'accroissement de sa population<sup>9</sup>.

## Les fonctionnaires bénévoles et la réforme de Stein

La réforme administrative de Stein de 1808 confie la gestion de la ville aux citoyens, appelés à investir leur propre temps dans l'administration, au nom du sens civique<sup>10</sup>. Les charges de conseiller municipal, de président de circonscription, de membre des nombreuses commissions mixtes au niveau de la ville comme au niveau du quartier sont toutes honorifiques ; de même que celle de membre du *Magistrat*, l'organe exécutif du conseil municipal.

---

La loi de réforme administrative (*Städteordnung*), appliquée à Berlin en 1809, confie le gouvernement local à un conseil municipal désormais élu et au *Magistrat* dont les membres sont nommés pour douze ans sur proposition des conseillers municipaux et des membres sortants (le *Magistrat* était auparavant choisi par le roi et le gouvernement central). Le renforcement de l'exécutif sera le fait de lois postérieures, notamment de la *Städteordnung* de 1853.

---

9. Le nombre des commissions passe de 9 en 1823 à 14 en 1860, 35 en 1877, 42 en 1888.

10. On trouvera une abondante bibliographie concernant les réformes des années 1808-1810, dans Reinhard Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart, Ernst Klett Verlag, 1967.

11. Edgar Loening, »Die Verwaltung der Stadt Berlin«, *Preussischer Jahrbücher*, vol. 55, Berlin, 1885, p. 556.

12. Le système institué par la loi de 1853 est analysé par F. Rugge, *Il Governo delle città prussiane*, op. cit.

C'est une armée de volontaires qui croît rapidement et proportionnellement à la croissance urbaine et qui, au moins initialement, est difficile à repérer. Peu nombreux sont ceux qui, résidant en ville, jouissent du droit de vote et d'éligibilité et par conséquent du droit à assumer une charge dans le gouvernement local. Leur proportion varie au cours du siècle et selon les villes. Ils sont 6 % à Berlin dans les années 1830-1840, 8 % en 1860. Seulement une petite partie d'entre eux participait effectivement aux élections : 60 à 70 % avant 1848, 20 à 25 % dans les années 1850, 32 % en 1860<sup>11</sup>. Le suffrage est censitaire et compliqué par le système du « vote à trois classes » institué par la loi de 1853<sup>12</sup>.

La prépondérance de la petite bourgeoisie dans le conseil municipal est la conséquence directe de la réforme de Stein, comme le souligne Koselleck<sup>13</sup> : le législateur, en liant la participation à la gestion de la ville à la possession du « titre de bourgeois » (*Bürgerbrief*), exclut de cette participation celui qui n'étant pas commerçant ou artisan n'est pas tenu d'acquérir ce titre. Sont concernés, outre les travailleurs clandestins et nécessiteux, les professeurs, les ecclésiastiques, les représentants de la bourgeoisie intellectuelle naissante. Il ne s'agit pas d'une méprise, mais de l'expression d'une représentation de la gestion locale comme simple gestion de dépenses, comme pur exercice de l'art des affaires, activité peu élevée, adaptée aux commerçants mais s'accordant mal avec l'honneur des classes supérieures. En même temps, la seconde condition d'éligibilité, la possession d'une maison en ville, loin de constituer un privilège, comme ce sera le cas à partir des années 1860, élargit aux classes moins aisées le droit de vote, dans une phase historique où la figure du père de famille-artisan-propriétaire de son foyer est largement présente dans ces groupes sociaux<sup>14</sup>.

Ce gouvernement local est régi par l'idée que celui qui participe au financement des dépenses de la communauté, par le paiement des taxes et l'acquisition du « titre de bourgeois », a le droit et le devoir de participer aux décisions relatives à ces mêmes dépenses. La conception de l'administration de la ville comme gestion purement technique des intérêts collectifs restera indiscutée jusqu'en 1840 et sera lourde de conséquences pour l'avenir – on en retrouvera des traces dans la condamnation ordinaire de la politique des partis et jusque dans la lutte national-socialiste « contre le système des partis ». Nous pouvons ranger dans la même optique réductrice la conviction qu'ont les notables de représenter les intérêts de toute la communauté et d'agir au nom d'un bien public général objectif. Le sens civique au nom et au service duquel ils engagent leur propre temps libre est ainsi non seulement apolitique mais implique, dans sa conception, que ne puissent exister des intérêts opposés entre lesquels l'on doit trancher suivant un processus démocratique<sup>15</sup>.

La diversification des intérêts de la bourgeoisie et de la petite bourgeoisie urbaines entraîne progressivement

13. Cf. R. Koselleck, *Preussen zwischen Reform und Revolution*, op. cit.

14. La réforme de 1831 introduit de nouvelles limites censitaires, mais elle ne fut jamais appliquée à Berlin. Ce n'est qu'à partir de la loi de 1853 que la possession du titre de *Bürger* ne sera plus vraiment discriminante.

15. La conviction relative à l'existence d'un intérêt général univoque ne pouvait être mise en doute, car les couches sociales inférieures exclues du droit de vote ne pouvaient exprimer leurs propres opinions.

l'apparition de polarisations politiques et finalement, au milieu des années 1840, une cassure dans le camp de ceux qui avaient cru représenter jusque-là un intérêt général homogène. La nostalgie d'une administration urbaine apolitique restera vivace bien au-delà de la république de Weimar, alors que l'idéologie libérale elle-même, revendiquant l'héritage de cette illusion, sera écrasée par la montée des partis de masse<sup>16</sup>.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, l'organisation de l'administration des notables au niveau des quartiers est étroitement liée au système d'élection des conseillers communaux. La ville est divisée en autant de circonscriptions électorales qu'il doit y avoir de conseillers (*Wahlbezirke*) ; ce sont des circonscriptions de dimensions extrêmement limitées qui correspondent aux circonscriptions citadines (*Stadtbezirke*) formées des maisons d'une ou deux rues. Il se forme ainsi une sorte de petite administration de « voisinage » avec ses propres présidents et vice-présidents bénévoles lesquels, avec les présidents et les membres des commissions locales pour les pauvres (*Armenkommissionen*) actives dès 1823, puis des commissions de contrôle de la scolarisation, constituent pour les habitants les personnes à qui s'adresser en cas de besoin. Dans chaque circonscription, les citoyens qui y résident se portent candidats aux postes de conseiller municipal, de président de circonscription ou de commission. Ce système de subdivision spatiale de la ville est considéré comme une innovation, une garantie d'égalité entre corporations, par rapport au système de représentation en vigueur précédemment<sup>17</sup>. En fait, le conseil municipal est l'ensemble des notables délégués de leurs circonscriptions : en l'absence d'une mentalité de parti, de programmes différents, les conseillers représentent directement l'option de leur propre zone, acquise par la connaissance personnelle des quelques centaines de citoyens qui ont le droit de vote.

16. Les libéraux restent dominants dans le gouvernement des villes jusqu'en 1918 uniquement grâce au système du vote à trois classes. Leur déclin aux élections législatives manifeste leur caractère de partis de notables sans audience dans les masses.

17. Paul Clauswitz, *Die Städteordnung von 1808 und die Stadt Berlin*, Berlin, 1908.

18. A Berlin, les notables impliqués dans la gestion locale des pauvres passent de 1 679 en 1879 à 2 385 en 1890 et 3 310 en 1899.

Une oligarchie petite bourgeoise gouverne, en fonction d'intérêts qu'elle considère être objectivement ceux de la collectivité, par l'intermédiaire de centaines de fonctionnaires bénévoles qui dans le courant du siècle, à cause de l'accroissement de la ville et donc de la prolifération de ces entités administratives, deviendront des milliers<sup>18</sup>. Cette gestion des affaires publiques est

évidemment déterminée par le rapport entre administrateurs et administrés, rapport de connaissance directe et de voisinage. C'est cette même petite bourgeoisie qui s'engage dans les associations philanthropiques et culturelles<sup>19</sup>, qui organise, à l'échelle du « *Bezirk* » comme de la ville tout entière, le réseau de services qui deviendront plus tard les services municipaux.

Le champ d'intervention le plus important est l'assistance aux pauvres mise en œuvre à travers les commissions locales<sup>20</sup>. Celles-ci sont un véritable « *vivier* » de bénévoles, elles sont le lieu dans lequel se catalysent les forces qui confluent ensuite vers les niveaux plus élevés de l'administration urbaine. Dans l'assistance, les expériences des associations privées sont souvent reprises dans les procédures de l'administration municipale. Il est difficile au début de tracer une frontière entre les deux domaines, celui des associations et celui de la commune.

L'assistance est organisée en un réseau serré de commissions ; répartie sur toute la ville, émanation *in loco* du pouvoir public, elle constitue avec la paroisse l'unique point d'accueil auquel on peut s'adresser en cas de besoin. Il s'agit aussi d'un lieu de l'expérience immédiate du pouvoir : les fonctionnaires bénévoles qui y siègent ont toute latitude, bien qu'à l'intérieur des limites établies par la commission centrale, pour décider du montant, de la durée des subsides et de qui en a besoin.

Les notables de quartier s'aperçoivent très tôt de l'opportunité que fournissent ces commissions : le sens civique des réformateurs de 1808 se transforme imperceptiblement en défense des intérêts de leur propre zone et de leurs propres pauvres, en politique locale.

Dans ces institutions de quartier se forme une oligarchie de dynasties petites bourgeoises : par exemple, les Radicke, famille de distillateurs aisée, qui pendant plus d'un demi-siècle ont siégé dans les commissions de leur circonscription et ont représenté celle-ci au conseil municipal : le titre honorifique de conseiller municipal devient de fait dans ce cas héréditaire.

19. Le sujet a été traité notamment par Innocenzo Cervelli, *La Germania dell'Ottocento. Un caso di modernizzazione conservatrice*, Roma, Editori Riuniti, 1988.

20. Jusqu'aux années 1870, elle constitue la plus forte dépense de la commune. Elle ne sera ensuite dépassée que par l'instruction publique, signe de la conception préventive du traitement de la pauvreté propre à la gestion libérale.



## L'apprentissage de la politique locale : les commissions pour les pauvres jusqu'en 1845

Dans la période qui précède la révolution de 1848, l'administration de la ville est aux mains d'une petite bourgeoisie motivée par un esprit civique qui coïncide avec l'engagement religieux. Elle s'y enrôle à partir de son activité au sein des commissions pour les pauvres, selon des modalités propres à la culture des artisans, telle la cooptation ou la tradition familiale.

Considérons l'une de ces commissions. Elle s'occupait, par exemple, de la distribution d'aides en argent et en nature aux nécessiteux de sa zone, d'attestations pour la gratuité de l'école ou des médicaments, des soins et des hospitalisations. Elle contrôlait l'état de santé et la manière dont étaient traités les orphelins adoptés. Un nombre limité de familles pauvres est attribué à chacun de ses membres bénévoles. Ces derniers, investis du pouvoir du fonctionnaire municipal, devaient rendre une visite aux familles qui avaient fait une demande d'aide, évaluer l'état de pauvreté et décider de la forme d'aide la plus adaptée. Le président, élu parmi les membres de la commission, recevait en général les demandeurs le matin de six à sept heures. La commission ainsi que tous les présidents de chaque commission se réunissaient régulièrement pour harmoniser les politiques d'assistance et pour rédiger un rapport adressé à l'autorité centrale municipale. Ce modèle est *grosso modo* le même que celui qui à partir du milieu du siècle sera institué à Elberfeld, et qui est désigné habituellement comme le *Elberfelder System*. Il serait mieux baptisé « système de Berlin » ou « de Hambourg », car c'est à Hambourg qu'il a été essayé avec succès à partir de 1788 par la *Patriotische Gesellschaft*, puis à Berlin où il avait déjà été proposé, sans résultats concrets à cause du manque de volontaires, en 1787 et en 1803<sup>21</sup>.

21. Stadtarchiv Berlin, Rep. 03, Bd. 128, vol. 1. Les documents d'archives confirment les rapports de collaboration entre Hambourg et Berlin : le roi Frédéric-Guillaume III invite à venir à Berlin Caspar von Voght de Hambourg qui avait déjà été appelé par l'empereur à Vienne pour y réorganiser l'assistance aux pauvres.

Les membres de cette structure sociale locale étaient en majorité des artisans, des « fabricants », à mi-chemin entre le maître artisan dans sa boutique et le petit industriel, et des petits commerçants qui se transmettaient la charge de père en fils. Le recrutement se faisait par cooptation directe du nouveau membre par les membres sortants. La famille de fabricants de peaux

Kampffmeyer est un exemple-type. Deux frères, Martin (1793-1868) et Karl (1784-1856) sont membres influents d'associations philanthropiques et de la commission locale pour les pauvres. Tous les deux sont profondément religieux. Le premier, ami et voisin du « Turnvater » Jahn, a beaucoup d'enfants qui intégreront tous les commissions locales pour les pauvres. Son fils aîné épousera la sœur du premier membre du *Magistrat* ouvertement libéral, Heinrich Runge, fils d'un commerçant de bois résidant tout près de la famille. Le deuxième frère, piétiste, sera désigné par le conseil municipal pour représenter la ville de Berlin au *Provinziallandtag*. Le libéral Varnhagen von Ense se souvient de lui : « Le fabricant de peaux Karl Kampffmeyer a été élu presque à l'unanimité, les citoyens sont enthousiastes. Il semble réunir des dons de courage, prudence, connaissance et capacité de s'exprimer. » Il ajoute néanmoins les mots du bourgmestre von Baerensprung : « Le parlementaire Kampffmeyer est issu du plus profond tiers État, plein de bon sens, mais sans culture et ignorant. » Ce jugement, bien qu'isolé, semble indiquer la défiance des fonctionnaires professionnels, souvent juristes comme Baerensprung, envers les bénévoles du tiers État<sup>22</sup>.

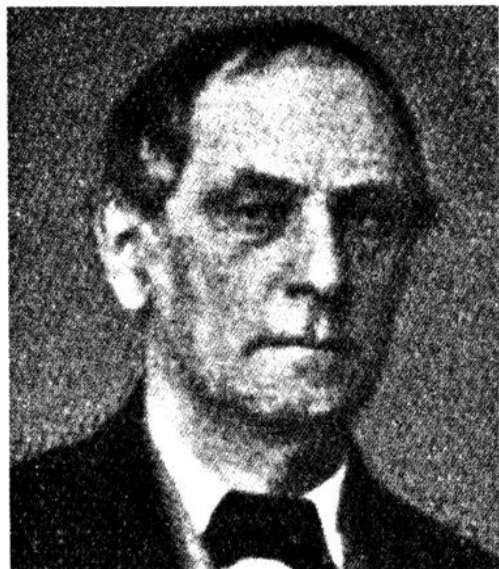
## Religion, politique et notables locaux

L'engagement dans les commissions pour les pauvres et le développement des positions libérales sont deux expériences qui ont à leur base une même motivation religieuse. Consacrer du temps et de l'énergie au travail pour le bien de la communauté était un moyen d'exprimer sa foi religieuse. Une foi religieuse qui acceptait mal de devoir abandonner les positions acquises, mises en cause par les sympathies orthodoxes du roi Frédéric-Guillaume IV. En combattant pour la liberté religieuse, ils finirent par combattre pour la liberté de pensée. Comme le dit Hans Rosenberg : « Personne n'était disposé à se faire ôter ce qui avait été acquis : la liberté de conscience, la liberté religieuse, les conquêtes des Lumières. Toute opposition qui se fût élevée contre ces attaques aurait nécessairement trouvé un large consensus<sup>23</sup>. » Le témoignage de Rudolf Haym confirme ce glissement : « Le libéralisme dans l'Église a été le ferment du libéralisme politique<sup>24</sup>. »

22. Karl August Varnhagen von Ense, *Blätter aus der preussischen Geschichte*, Leipzig, 1868, vol. 2, p. 499.

23. Hans Rosenberg, «Theologischer Rationalismus und vormärzlicher Vulgärliberalismus», in *Historische Zeitschrift*, vol. 141, 1929, p. 497 et suiv.

24. James J. Sheehy, *Der deutsche Liberalismus, von den Anfängen im 18. Jh. bis zum ersten Weltkrieg, 1770-1914*, op. cit., p. 21.



Friedrich Heinrich Eduard Kochhan

La figure du boulanger Heinrich Eduard Kochhan (1805-1890) est typique du rôle de l'engagement religieux dans l'apparition de positions politiques libérales d'une part, et du lien entre action sociale de quartier et carrière dans le gouvernement municipal d'autre part. Membre actif de la paroisse, connu dans son quartier pour avoir souvent remplacé son père au conseil communal (ce fait montre à quel point le fonctionnement de l'institution est informel dans les années 1820), il est coopté dans les commissions pour les pauvres et en est élu président à vingt-cinq ans. Il est, en outre, membre de la présidence d'une association philanthropique avec certains des Kampffmeyer et il participe à la fondation du *Bürgerverein* libéral. Peu d'années après, il est élu président du quartier et se fait élire au conseil municipal. Il en deviendra le président dans les années 1860 et entrera sur la scène politique nationale en participant à la fondation du Parti libéral du progrès<sup>25</sup>.

De 1840 à 1845 apparaissent les premiers conflits proprement politiques. Le camp des notables, jusque-là apparemment homogène, se divise sur les questions religieuses. Les uns s'organisent en 1843 en un *Bürgerverein* voisin du mouvement des *Lichtfreunde* du pasteur Uhlich<sup>26</sup>, les autres appuient l'orthodoxie religieuse de Frédéric-Guillaume IV. Les membres influents du premier groupe sont Kochhan, les Kampffmeyer, Runge, des notables de quartier qui ont parfait leur formation politique dans les structures locales dont ils sont membres. De ce même noyau naîtra l'année suivante la filiale locale de l'Association pour le bien-être des classes laborieuses<sup>27</sup>, puis, la phase de réaction des années 1850 une fois close, le Parti libéral du progrès.

Les élections pour le renouvellement du conseil municipal qui se tiendront en 1844 sont les premières où entre en jeu un début de propagande électorale : Heinrich Runge s'autoproclamera candidat et publiera à ses frais un opuscule qui est la première propagande politique moderne. Se présenter soi-même comme candidat fut critiqué comme un acte de mauvais goût : être élu au conseil communal signifiait en effet être un homme connu dans la ville, un notable, un représentant direct, grâce à son renom, de la collectivité et de ses intérêts. C'est justement cette interprétation que combattait Runge dans son petit livre, insistant sur le

25. Le journal de Kochhan, publié par son fils après sa mort, est une des rares sources pour l'étude de ces questions. Cf. H. E. Kochhan, *Mitteilungen aus den Jahren 1839-1848*, Berlin, 1906 ; et Paul Kampffmeyer, *Blutsverwandte deutsche Familien*, Creifswald, 1939.

26. Jörn Brederlow, «*Lichtfreunde* und «*Freie Gemeinden*». Religiöser Protest und Freiheitsbewegung im Vormärz und in der Revolution 1848/49, München, Oldenbourg Verlag, 1976.

27. Cf. Jürgen Reulecke, *Soziale Frieden durch sozialen Reform, Das Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen*, Wuppertal, Peter Hammer Verlag, 1983.

fait que les candidats ne devaient pas être élus sur la base d'une prétendue « honorabilité », mais d'un programme précis, comme le sien clairement libéral – il réclame notamment la suppression des taxes sur le pain et la viande, la réforme du système scolaire et de l'assistance, l'ouverture au public des séances du conseil municipal.

Runge sera élu en concentrant sur lui les votes de protestation contre la réalisation dans son quartier d'une nouvelle paroisse, centre de la nouvelle orthodoxie religieuse imposée par Frédéric-Guillaume IV. La motivation religieuse commune qui unifiait le monde des notables éclate ainsi en des positions opposées, entraînant beaucoup d'entre eux dans l'activisme libéral.

Si les commissions pour les pauvres ne peuvent être définies comme la forteresse du libéralisme petit bourgeois, elles ont joué néanmoins un rôle déterminant dans l'apparition de positions libérales chez la petite bourgeoisie. Deux indices le montrent : d'une part, la désertion massive de leurs membres lors du virage conservateur de 1851 ; de l'autre, la volonté de Frédéric-Guillaume IV de se défaire des commissions, suspects, à ses yeux, d'être des foyers de libéralisme, grâce à une réforme de l'Église qui la rende capable de remplir leur fonction sociale<sup>28</sup>.

## Assistance et secours mutuel

Les années 1840 voient s'accroître vertigineusement l'immigration urbaine ; le problème social devient le sujet de nouvelles analyses et débats et de propositions qui tendent à diversifier les stratégies de l'assistance. La loi prussienne de 1843, qui lie l'obligation d'assistance pour la commune à la résidence, est comparable à la loi anglaise de 1834 et se situe dans la logique des réformes inaugurées en 1808<sup>29</sup>. A partir de ces années-là, la petite épargne devient un mot d'ordre. La stratégie destinée à séparer celui qui n'a recours qu'occasionnellement à cette aide de celui qui en est le client se développe sous plusieurs formes. Entrer dans une caisse mutuelle d'assistance contre la maladie et déposer régulièrement de petites sommes à la caisse d'épargne, ce sont deux comportements que l'on cherche à inculquer à la partie non encore organisée de la classe laborieuse. C'est une classe sociale que l'on veut aider

28. Le souverain exprime clairement cette intention dans une lettre du 24 mars 1840 à Bunsen. Cité par Leopold von Ranke, *Aus dem Briefwechsel Friedrich Wilhelm IV. mit Bunsen*, Leipzig, 1873, p. 56.

29. Sur la législation anglaise, on peut se reporter à Pierre Rosanvallon, *la Crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 143.

matériellement à s'élever à la petite bourgeoisie, ou à ne pas tomber dans la prolétarianisation, grâce à des associations qui se proposent de faire en sorte qu'elle puisse se passer de l'assistance en l'éduquant à plus de prévoyance et qui se battent entre elles pour gagner sa sympathie politique. La période du succès électoral de Schulze-Delitzsch est liée à l'espoir d'échapper à la prolétarianisation d'une classe ouvrière vivant encore avec le mythe de l'indépendance propre aux artisans et extrêmement sensible au mot d'ordre du secours mutuel (*Selbsthilfe*). De petites caisses d'épargne sont ouvertes dans ces années-là autant par des conservateurs que par des libéraux auprès des commissions pour les pauvres.

Les libéraux exclus des commissions fondent durant les années 1840 leurs propres institutions locales en concurrence avec les commissions traditionnelles dont elles diffèrent par leur but et leur clientèle. Il ne s'agit plus pour elles de résoudre le problème social par l'assistance mais par l'instruction. Les *Bezirksvereine*, par exemple, sont des associations de quartier qui organisent des conférences de culture générale, sur des thèmes économiques d'éducation à l'épargne et qui dispensent des cours de langue étrangère pour les adultes. Les coopératives de secours mutuel et les associations d'épargne locales soutenues par le libéral Hermann Schulze-Delitzsch font partie de cet éventail d'associations. Leur développement sera freiné par la période de réaction, mais reprendra ensuite dans les années 1860. Dans ces années-là, le paysage des structures d'assistance publique s'enrichit et se diversifie considérablement : à côté des services traditionnels (paroisses et commissions) il y a désormais ceux des associations de quartier, coopératives de consommation, caisses locales d'épargne, caisses mutuelles d'assurance-maladie.

Les commissions locales pour les pauvres se voient alors dépossédées de leur monopole, sans que cela implique pourtant une diminution de leur clientèle. S'il est possible, dans certains cas, de repérer le retour des fonctionnaires bénévoles libéraux dans ces structures locales à la fin de la réaction, il est sûr que celles-ci n'ont plus leur fonction historique de lieu de gestation de positions politiques. Les fonctionnaires bénévoles qui siègent dans les commissions ne sont certainement plus libéraux puisque, d'une part, il n'y a pas à la fin

de la période réactionnaire de renouvellement massif comparable à celui de 1851 et que, d'autre part, les libéraux qui voulaient investir leur temps libre dans des activités sociales pouvaient le faire dans leurs propres associations désormais nombreuses et solides.

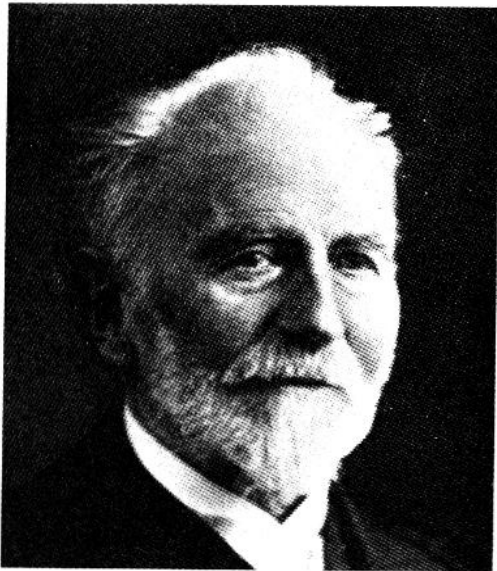
Plus les libéraux s'organisent de manière autonome, plus les commissions locales pour les pauvres redeviennent le champ d'action d'une petite bourgeoisie apolitique et marginale. Il y a néanmoins une exception d'importance : la famille de grands industriels de la branche Heckmann, sans doute l'une des plus riches de Berlin à l'époque, dont les membres masculins siègent dans la commission pour les pauvres et les membres féminins au conseil de présidence de l'école maternelle de leur quartier, et cela de 1851 à la fin du siècle. Cela laisse imaginer le pouvoir de cette famille dans la vie sociale du quartier pendant un demi-siècle, une famille aux sympathies conservatrices si l'on en croit le portrait qu'en brosse Fontane dans son roman *Frau Jenny Treibel*.

Gouvernement central de la ville et gestion des quartiers se sont désormais éloignés irrémédiablement, comme le prouve la volonté de contrôle de l'activité des commissions locales manifestée par le premier au cours des années 1850-1855 et contre laquelle les seconds n'ont cessé de protester. C'est durant ces années que prend fin le pouvoir discrétionnaire dont jouissaient les notables locaux. La divergence des intérêts à l'intérieur de la bourgeoisie et de la petite bourgeoisie urbaines s'accompagne d'un changement de mentalité. La prise en compte de l'intérêt privé dans la gestion des affaires publiques qui était une règle jusqu'ici commence à apparaître suspecte. Les interdictions promulguées par le gouvernement municipal témoignent du progrès de cette mentalité « moderne ». Les fonctionnaires locaux bénévoles ne sont plus regardés comme l'incarnation du « bien » public, mais comme les défenseurs des intérêts de leur propre « clientèle » de nécessiteux du quartier. Le système des volontaires locaux, de réseau de contrôle social décentralisé qu'il était, allait bientôt apparaître comme une forme de protectorat local anachronique.

## Le tournant libéral dans la gestion de la ville : notabilariat et modernisation

Avec l'entrée des libéraux dans le *Magistrat* de la ville en 1863, on assiste à une véritable révolution de la logique administrative. Le mot d'ordre du précédent organe dirigeant était l'épargne, à tel point que l'initiative d'équiper la ville en services d'eau courante et de gaz, qui furent confiés aux entreprises privées, fut le fait non de l'administration communale mais de l'administration étatique, en la personne du chef de la police Karl Ludwig von Hinckeldey. Le mot d'ordre du nouveau conseil libéral sera de doter la ville de ce qui est aujourd'hui appelé son « infrastructure ». C'est à cette époque que commence l'ère de la gestion urbaine par la bourgeoisie libérale qui en fait sa forteresse.

Kochhann et Runge, déjà animateurs du *Bürgerverein* de 1843, fondent en 1860 avec l'industriel Werner Siemens, le médecin R. Virchow et le banquier Adalbert Delbrück, cousin du ministre, un comité qui se réunit de manière informelle chaque semaine pour discuter de la ligne à suivre au conseil municipal. Delbrück soutient dans ses mémoires que cette « bande de bien informés », surnommée par ses adversaires « ceux de la providence<sup>30</sup> », jouissait d'une grande influence. En effet, le programme de ce groupe de progressistes sera celui de l'âge d'or de la gestion urbaine : agir indirectement sur le bien-être de la population en investissant dans les infrastructures nécessaires à une ville en pleine croissance. Cela va de la réalisation d'écoles, de parcs et de nouvelles routes à celle de marchés publics couverts et d'un abattoir municipal central de façon à garantir la qualité des viandes mises sur le marché ; avec la réalisation d'un réseau d'égouts efficace, ce sont les principaux points de ce programme. Ce groupe de pression impose en 1863 le nouveau maire, Seydel, déjà haut fonctionnaire du ministère des Finances et neveu du médecin Virchow, et entre massivement dans le *Magistrat* de la ville.



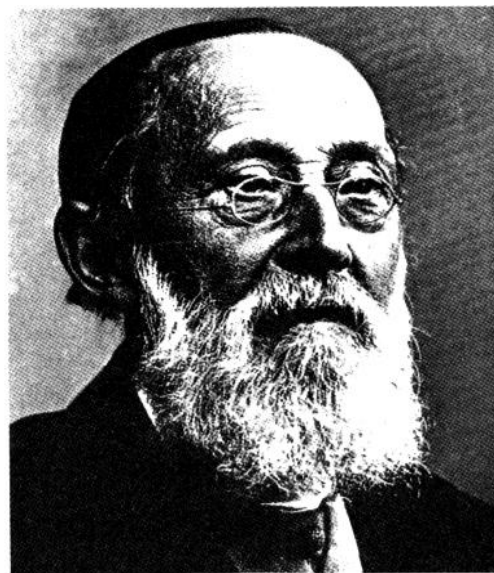
Paul Langerhans

30. Adalbert Delbrück, *Lebenserinnerungen*, édité par lui-même, s. d., p. 86.

La situation a donc complètement changé. On assiste à la conquête de l'administration communale par un groupe aux objectifs politiques explicites, formé de personnes qui n'ont plus rien à voir avec la petite bourgeoisie engagée dans le service civique au niveau des

quartiers, bien qu'ils en soient issus. Ils appartiennent à une bourgeoisie urbaine libérale et progressiste composée de grands industriels comme Siemens, Ludwig Loewe, de juristes comme Robert Zelle, savants et intellectuels comme le médecin et scientifique Virchow, Paul Langerhans, Georg Reimer, et Paul Mendelssohn-Bartholdy. Beaucoup d'entre eux proviennent de la Luisenstadt où ils habitent encore, mais c'est inutilement que l'on rechercherait des traces dans leur activité du mélange particulier d'esprit religieux et de tradition culturelle artisanale propre à leurs ancêtres. Il ne reste à ces libéraux que « l'esprit » des notables sans base électorale de masse<sup>31</sup>, esprit lié au système du vote à trois classes et à l'engagement bénévole dans les institutions de quartier qui était à l'origine du libéralisme.

Le groupe des libéraux progressistes propose des réformes radicales dans le domaine de l'assistance qui auraient dû en abaisser notablement le coût. La proposition du maire, Seydel, prévoyait une organisation entièrement nouvelle, qui, si elle avait été réalisée, aurait poussé quiconque en avait les moyens, même avec de bas revenus, à entrer dans une caisse mutuelle d'assurance maladie. Cette organisation laissait aux soins des commissions locales pour les pauvres, uniquement la partie de leur clientèle irrémédiablement exclue du marché du travail (veuves chargées d'enfants, personnes âgées malades, malades mentaux, orphelins, handicapés). L'un des points cruciaux de la nouvelle modernisation était la séparation de la gestion de la pauvreté chronique et de la pauvreté occasionnelle. Cette dernière n'aurait plus été gérée directement par la ville, à travers les commissions locales pour les pauvres, mais par des associations privées de la zone concernée, détachées de l'organe public qui n'aurait plus garanti la couverture des dépenses. Devoir s'adresser à ces organisations en cas de besoin, aurait signifié s'exposer au risque de voir sa requête repoussée pour manque de fonds. Cependant, la politique de prévention de la pauvreté par l'épargne et l'instruction, propagée par les libéraux à partir de 1844, semble avoir été peu suivie parmi les salariés : pour eux, il était plus simple et économique de ne payer aucune cotisation mensuelle à une caisse mutuelle et de s'adresser en cas de besoin à la commission pour les pauvres du quartier, pour obtenir des soins gratuits. C'est justement à la générosité des



*Rudolf Ludwig Karl Virchow*

31. Cf. James J. Sheehan, "Liberalism and the City in 19th Century Germany", *op. cit.*



commissions locales qu'est imputée, par les progressistes, la responsabilité de la désertion par le public des caisses mutuelles. Si la proposition Seydel avait été appliquée, l'assurance d'obtenir, à l'occasion, l'aide de la commission pour les pauvres aurait disparu. Les nouvelles structures sociales locales auraient en effet été dotées d'un budget limité et leur fonction aurait été justement de ne pas fonctionner pour pousser les salariés à adopter le système d'assurance des caisses mutuelles. Tandis que les conservateurs proposent l'obligation de s'affilier aux organisations d'assurance<sup>32</sup>, les libéraux, qui abhorrent le principe de l'obligation sanctionnée par la loi, ne peuvent que pousser le public à entrer dans les caisses mutuelles de prévoyance par des exhortations morales ou par les mécanismes économiques propres au libre marché. Mais la proposition Seydel sera abandonnée : elle apparaît trop impopulaire même au sein du groupe libéral, à une époque où la classe ouvrière naissante commence à s'écarter de l'enseignement libéral de Schulze-Delitzsch pour donner vie à ses propres organisations.

Les libéraux qui siègent au conseil municipal sont méfiants vis-à-vis des notables qui animent les commissions locales pour les pauvres. Est surtout critiqué le système d'enrôlement de nouveaux membres par cooptation, à tel point que l'on retournera à l'interprétation littérale de la loi. Ainsi, suivant l'ordonnance du 11 août 1866, les nouveaux membres des commissions seront élus par le conseil communal sans suivre la pratique habituelle de demander auparavant des indications aux commissions elles-mêmes, cette pratique réduisant en effet à un acte purement formel l'élection par le conseil. Les libéraux tentent de moderniser, en limitant ses pouvoirs, celle qu'ils nomment ouvertement pour la première fois une *Cliquenwesen*, une mafia locale<sup>33</sup>. Mais ils n'obtiennent que l'arrêt de son fonctionnement. La cooptation par les commissions éliminée, le conseil élira soit des membres qui, n'ayant pas l'intention de faire du bénévolat, désertent les assemblées des commissions, soit des membres inaptes, pour diverses raisons, à en faire partie. En réalité le système des commissions de quartier a fait son temps. Mais il n'est pas remplacé et continue à fonctionner tant bien que mal, ruiné par plusieurs facteurs qui remettent en question le système tout entier.

32. Déjà en 1845, une loi – le *Gewerbeordnung* – impose à certaines catégories de salariés l'obligation de souscrire une assurance mutuelle.

33. Cf. *Bericht über die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 16. 5. 1878*, Stadtarchiv Berlin, Rep. 03, nr. 14, f. 116 vs.

La croissance urbaine progresse selon des rythmes encore jamais vus : entre 1858 et 1871, la population croît de 459 000 à 826 000 habitants ; en 1876 ils sont déjà 980 000, en 1880 ils dépassent le million (1 122 000), en 1890, le million et demi (1 578 000), en 1900 il y a 1 888 000 habitants. Cette croissance impressionnante remet en question la pertinence des divisions administratives de la ville. La réorganisation des circonscriptions électorales devient l'objet de discussions répétées d'ordre technique qui cachent le malaise des libéraux face à l'électorat de la « troisième classe »<sup>34</sup>.

La croissance de Berlin, capitale de l'Empire depuis 1871 et grande métropole, fait disparaître définitivement la logique apolitique sur laquelle prétendait se baser la représentation citadine. Dans les circonscriptions électorales où votent des milliers de personnes, il n'est plus possible d'interpréter le vote comme un mandat personnel à un candidat connu, au voisin le plus apprécié. Quand, en 1883, le ministre de l'Intérieur dissout le conseil municipal pour provoquer des élections à partir des nouvelles circonscriptions, les libéraux dénonceront cette mesure comme une violence du gouvernement contre la ville. Il est intéressant de noter que, après le remaniement des circonscriptions, les candidats du parti des travailleurs entrent au conseil, preuve que ce remaniement augmente le poids du vote de la « troisième classe ». La logique spatiale de la gestion du problème social est elle aussi mise en cause par la nouvelle réalité urbaine, bien que les structures sociales de quartier et le nombre des fonctionnaires bénévoles croissent en proportion avec la population. Le temps est fini où la connaissance personnelle et le rapport de voisinage garantissaient le fonctionnement de l'assistance. Celui-ci devient toujours plus anonyme et bureaucratisé ; il est difficile désormais de contrôler l'honnêteté de celui qui donne comme de celui qui reçoit.

La doctrine libérale consistant à inciter par l'éducation et la connaissance des mécanismes économiques les classes économiquement les plus faibles à la prévoyance et à l'épargne, et à organiser des caisses mutuelles au lieu de dépendre des commissions pour les pauvres, n'était pas apte à résoudre le problème social dans les grandes villes. Malgré cette évidence,

34. Ainsi par exemple en 1882, 456 électeurs de la 3<sup>e</sup> classe étaient nécessaires pour élire un candidat dans la circonscription n° 17 dans le vieux centre, tandis qu'il en fallait 7 490 dans la circonscription n° 23 dans le quartier Luisenstadt où la croissance avait été considérable. Cf. *Die Auflösung der Berliner Stadtverordnetenversammlung. Eine Geschichtliche Darstellung nebst den wichtigsten hierauf bezüglichen Actenstücken*, Berlin, 1883, p. 19.

les libéraux opposaient une réelle résistance aux plans conservateurs basés sur l'obligation d'entrer dans un organisme de prévoyance pour quiconque avait un emploi salarié : c'est le noyau bien connu de l'opposition libérale aux assurances sociales obligatoires promulguées par le Reichstag dans les années 1880.

## La protection sociale et la fin des notables

L'introduction des assurances sociales obligatoires contre les maladies, accidents du travail et vieillesse, constitue pour le monde des fonctionnaires bénévoles le point de non-retour. Ce n'est pas seulement le travail à expédier dans les commissions locales qui augmente démesurément en raison des contrôles sur l'appartenance ou non de chaque cotisant à des organismes d'assurances. L'introduction du système d'assurance obligatoire met en discussion indirectement le principe même sur lequel le travail des bénévoles se base. Pour la première fois, en effet, est proposée une solution du problème social à partir d'une subdivision en catégories : c'est l'appartenance à une catégorie – innovation fondamentale – qui importe pour avoir droit à une pension, alors que la caractérisation individuelle de l'assuré n'a plus aucun rôle. Il s'agit d'un tournant fondamental dû à un changement de mentalité vis-à-vis du problème de la pauvreté. Celle-ci n'est plus vue comme un destin individuel en rapport avec un comportement individuel mais comme une conséquence de facteurs collectifs et généralisables. Le système tout entier des commissions locales et de ses nombreux membres bénévoles, fondé sur l'étroite interdépendance des deux principes de l'*Individualisierung* et du *Visiting*, connaît une crise profonde. La nécessité de la connaissance directe disparaît : la pension de vieillesse ou d'invalidité devient un droit garanti par l'État, indépendant de la capacité du particulier de se faire bien voir des notables de son quartier.

Il est certain que, dans la genèse des nouvelles lois sur la protection sociale, le problème de l'assistance dans les grandes villes et les doutes quant à la capacité des structures bénévoles locales ont joué un rôle important. Avec le nouveau système, Bismarck se proposait de transférer à l'État la gestion d'une bonne part des

financements administrés avant par les commissions locales des communes<sup>35</sup>, privant ainsi celles-ci de l'une de leurs fonctions traditionnelles et d'une part de leur autorité. Avec la législation des années 1880, on assiste non seulement à une victoire du principe conservateur de la contrainte sur le principe libéral de la persuasion, mais aussi à une attaque de Bismarck contre les administrations des grandes villes aux mains des libéraux, contre celle de Berlin en particulier et son modèle de fonctionnement bénévole, qu'il n'hésitera pas à définir ailleurs « règne de l'arbitraire<sup>36</sup> ».

Mais le coup le plus grave porté à l'autorité des notables des commissions l'est par les nouveaux organismes qui gèrent les assurances sociales obligatoires : les fonctionnaires professionnels de ces organismes refusent de donner des informations sur leurs assurés aux commissions pour les pauvres pour ne pas nuire à leurs clients. L'argument utilisé montre à quel point on s'est éloigné de la mentalité du début du siècle : les informations ne peuvent être fournies à des membres bénévoles qui ne sont pas des fonctionnaires publics au sens strict du mot. Conséquence pratique immédiate : beaucoup de personnes obtiennent une double assistance. Il sera difficile pour les commissions, justement à cause du caractère discrétionnaire de l'assignation des aides, de récupérer les sommes versées « par erreur ».

Les commissions locales assureront, en fait, une activité complémentaire à celle des organismes d'assurance assignant des subsides à qui n'a droit qu'à des pensions trop faibles pour vivre et à qui en attend une. Les deux clientèles : les bénéficiaires de pension d'État et ceux de subsides des commissions pour les pauvres, ne remarquaient aucune différence de traitement. La différence fondamentale néanmoins était que le bénéficiaire d'une pension d'État n'était pas l'obligé de la collectivité, mais jouissait d'un droit qu'il avait financé, en partie, par toute une vie de travail avec ses contributions obligatoires.

35. Ceci est déclaré explicitement au cours du débat parlementaire du 2 avril 1881. Cf. Lothar Gall, *Bismarck, die grossen Reden*, Berlin, Siedler Verlag Berlin, 1981, p. 214 et suiv.

36. Le mot de Bismarck est « *Lokale Willkür* » lancé dans un discours au Reichstag lors de la discussion du projet de loi sur la réduction de l'impôt local sur les appartements de représentation des hauts fonctionnaires du Reich, le 4 mars 1881, une philippique où est déjà annoncée la prise en charge par l'État du poids des assurances sociales, point qu'il développera le 3 avril suivant. Cf. *Sten. Berichte*, op. cit. Séances du 4 mars et du 3 avril 1881.

## **Le lent déclin puis la disparition des fonctionnaires bénévoles sous la république de Weimar**

L'activité concrète des fonctionnaires bénévoles dans les commissions locales continue, égale à elle-même, mais celles-ci ne sont plus à la fin du siècle qu'une institution d'assistance parmi d'autres. Le rôle fondamental du volontariat sur lequel elles se basent est souligné dans les congrès de spécialistes, à côté de la discussion sur les points faibles du système. La bureaucratisation croissante et la préparation spécifique requise pour le travail en commission sont en contradiction avec le système du bénévolat. Celui-ci décline de lui-même en raison des difficultés croissantes pour trouver des volontaires bénévoles. Malgré tout cela, il y a en 1893 à Berlin 2 486 personnes travaillant bénévolement dans le domaine de l'assistance pour une population de 1 625 000 habitants<sup>37</sup>.

La Première Guerre mondiale marque un tournant décisif, avec la modernisation définitive de l'assistance publique. La pauvreté se répand et s'accroît : peu de chefs de famille partent à la guerre en laissant une source de revenus pour leur famille. Pour éviter de faire de vastes couches de la population des clients des commissions, dont les membres partent pour le front, et pour des raisons d'opportunités politiques, l'État institue *ex novo* un système d'assistance « de guerre » (*Kriegswohlfahrtspflege*). Ce système qui exclut les effets discriminants (perte du droit de vote) ne cherche pas à garantir le minimum vital, mais le niveau de vie d'avant-guerre des familles. L'économie contrôlée par l'État, qui est instituée en même temps que les lois d'exception concernant l'alimentation et les loyers, entraîne une concentration du pouvoir au niveau central impensable en temps normal. Celle-ci relègue les communes au simple rôle d'exécutants des initiatives économiques prises au niveau du gouvernement.

Après la guerre, l'inflation multiplie le nombre des nécessiteux. Les municipalités réorganisent leurs propres institutions d'assistance – que l'on appelle « de guerre » afin d'éviter toute allusion à « la pauvreté » –, diversifient l'offre d'aide selon les nouvelles catégories de bénéficiaires : rescapés, invalides, titulaires de petites pensions, réfugiés, veuves de guerre, etc., et

37. Brinkmann/Zimmermann,  
*Ehrenamtliche und berufsamtliche  
Tätigkeit in der städtische  
Armenpflege, Schriften des Verein für  
Armenpflege und Wohltätigkeit*,  
H. 18, Leipzig, 1894, p. 39.

cherchent à promouvoir la prévention notamment dans le domaine de la santé. Toutes ces spécialisations requièrent des professionnels stabilisés dans l'emploi.

Les fonctionnaires bénévoles cessent d'apparaître sur les documents de la municipalité dès le début de la guerre. Ceux d'entre eux qui reviendront à la fin de celle-ci trouveront une situation sociale radicalement changée. La classe moyenne qui, pendant un siècle avait été le pilier du système du bénévolat, perdait avec l'inflation bien plus que l'indépendance économique qui avait permis à ses membres de se mettre au service de la collectivité : certains d'entre eux passaient du côté de ceux à qui jusque-là ils avaient accordé l'assistance. Dans la page du journal d'un adjoint au maire de Berlin écrite le 25 janvier 1920, on peut lire :

De nombreux citoyens qui ont été fonctionnaires bénévoles et dont la valeur en tant que gestionnaires de la ville a été reconnue, sont tombés dans la misère à cause de l'inflation. Le comité des membres honorables du conseil municipal nous a chargés, sur notre proposition, de leur concéder sans délibération du conseil une pension d'honneur ou une rente pour les héritiers dans les besoins<sup>38</sup>.

*Traduction de Mathieu Cloarec*

38. Friedrich C.A. Lange,  
*Gross-Berliner Tagebuch 1920-1933*,  
Berlin-Bonn, Westkreuz Verlag,  
1982, 2<sup>e</sup> éd., p. 63.