
les cahiers lorrains

LES PAUVRES, ENJEU DES QUERELLES NATIONALES : L'exemple de Sarreguemines (1871-1914)

Après l'annexion (10 mai 1871) au *Reich* allemand, l'administration du *Reichsland* d'Alsace-Lorraine subit une profonde mutation. Les fonctionnaires d'État furent remplacés par des Allemands immigrés. Il en est résulté une foule de situations conflictuelles. A quel point les dissensions entre les notables locaux de formation française et la nouvelle administration - résultant de l'annexion - ont freiné le développement de l'assistance, constitue l'objet de notre attention. La présente étude tente de cerner certaines manifestations de ces heurts d'intérêt. A cette fin, il semble intéressant d'aborder le sujet sous l'angle institutionnel, puis d'effectuer une analyse plus concrète sur le terrain de la pratique quotidienne de l'assistance.

Le débat théorique

Pendant les deux premières décennies, l'administration allemande évita toute rupture avec la législation française traditionnelle. Il convenait de donner à la population une impression de continuité et de dissiper tout sentiment d'une germanisation outrancière. Petit à petit, les lois d'Empire (*Reichsgesetze*) furent appliquées en Alsace-Lorraine, mais certains textes législatifs français furent maintenus pendant la période d'annexion⁽¹⁾.

Les problèmes spécifiques à la seconde moitié du XIX^e siècle - comme l'urbanisation par exemple - agirent comme des contraintes

1) TRIBY (Raymond), *Les assurances sociales dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Naissance et évolution. 1883-1984*, Strasbourg, 1984 (p. 100), donne quelques exemples : les lois sur les cultes, l'enseignement primaire, la police municipale, la législation forestière.

nouvelles et exigèrent une adaptation constante de la part de l'administration. Le refus d'introduire les lois pouvait être désavantageux pour la population. La législation applicable en Alsace-Lorraine risquait de rester en retrait par rapport à l'Allemagne et en même temps à la France. Certaines lois étaient véritablement désuètes et rétrogrades. Le travail des enfants, par exemple, fut toléré jusqu'en 1889⁽²⁾. Soit l'administration allemande, soit les notables locaux de la délégation d'Alsace-Lorraine à Strasbourg (installée le 29 octobre 1874, *Landesausschuß*) s'opposèrent à la réforme. Tantôt l'un, tantôt l'autre espéraient pouvoir en tirer profit.

Deux lois de la Révolution demeuraient à la base de la législation en matière d'assistance publique jusqu'en 1910 : la loi sur le domicile de secours du 24 vendémiaire an II (15 octobre 1793) et celle sur les bureaux de bienfaisance du 7 frimaire an V (27 novembre 1796). La première désignait la commune comme autorité compétente.

« Art. 1 : *Le domicile de secours est le lieu où l'homme nécessiteux a droit aux secours publics.*

Art. 2 : Le lieu de naissance est le lieu naturel du domicile de secours.

Art. 4 : Pour acquérir le domicile de secours, il faut un séjour d'un an dans une commune. »

La seconde chargeait les bureaux de bienfaisance de l'assistance sur le plan local. Cinq personnes composaient le bureau. Jusqu'en 1910, les bureaux, désignés sous le terme d'*Armenräte*, avaient la personnalité juridique.

Cette législation française restée en vigueur fut l'objet de vives critiques. Les porte-parole de la remise en cause étaient Heinrich Ruland, avocat de Colmar, et Rudolf Schwander, futur maire de Strasbourg et gouverneur (*Statthalter*) d'Alsace-Lorraine. Afin d'améliorer la situation, ils proposaient un plan de réforme en trois points⁽³⁾.

2) HIERY (Hermann), *Reichstagswahlen im Reichsland. Ein Beitrag zur Landesgeschichte von Elsaß-Lothringen und zur Wahlgeschichte des Deutschen Reiches. 1871-1918*, (Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 80), Düsseldorf, 1986, p. 73.

3) Cf. les études : RULAND (Heinrich), *Das System der Armenpflege in Alt-Deutschland und in den Reichslanden*, (Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit 27), Leipzig, 1896 et SCHWANDER (Rudolf), *Die Armenpolitik Frankreichs während der grossen Révolution und die Weiterentwicklung der französischen Armengesetzgebung bis zur Gegenwart*, Strasbourg, 1904.

La réforme de l'assistance dans les communes d'après le « système d'Elberfeld »

D'après l'ordonnance royale du 31 octobre 1821, chaque bureau de bienfaisance organisait son service intérieur par l'élaboration d'un règlement interne. Vers 1890, Ruland mena une enquête approfondie sur les pratiques d'assistance dans les grandes villes d'Alsace-Lorraine. En conclusion, il dressa un sombre tableau, résultat logique - à ses yeux - de la multiplicité de différentes réglementations.

C'est à Metz qu'on releva les conditions de vie les plus déplorables. En 1879, 4 800 personnes sur 39 630 habitants vivaient aux crochets de l'assistance publique⁽⁴⁾. Beaucoup de travailleurs étaient venus en ville, lors des grands travaux de fortification. Les chantiers terminés, ils devinrent inutiles et furent livrés au chômage. Seules les dames de charité s'occupaient des familles en détresse et assuraient des activités de prévoyance.

Ruland exigea un engagement de la bourgeoisie locale d'après les principes du « système d'Elberfeld », introduits dans la ville prussienne du même nom en 1853. Les caractéristiques étaient les suivantes :

- une bourgeoisie locale fortement impliquée dans l'assistance, et ce à titre honorifique,
- un suivi médical et hygiénique garanti pour chaque famille,
- une forte décentralisation par division en quartiers urbains,
- une vérification permanente du montant des allocations payées,
- le travail obligatoire pour tous les pauvres valides⁽⁵⁾.

Ce système avait connu un vif succès à travers le *Reich* allemand à partir des années 1870.

L'introduction du « système obligatoire » pour financer l'assistance publique

Deux modes de financement de l'assistance publique pouvaient exister en même temps : un système facultatif et un système obligatoire. Dans le premier cas, l'apport financier se fait uniquement par des dons et legs qui couvrent les dépenses de la caisse des pauvres. Dans le second cas, c'est la commune qui garantit les ressources nécessaires. La loi sur les octrois municipaux et de bien-

4) Archives départementales Moselle (ADM) 4 AL 72.

5) A propos du « système d'Elberfeld », cf. SACHSSE (Christoph) et TENNSTEDT (Florian), *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929*, Band 2, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, 1988, p. 23-24.

faisance du 5 ventôse an VIII assurait un tel mode de financement. Mais la Monarchie de Juillet avait aboli cette disposition législative. Les communes - de l'avis du ministre Gasparin - devaient faire preuve d'initiative dans la recherche de ressources. Ruland déplora vivement cette abolition. Il souligna combien le mode de financement était devenu hasardeux. De l'avis de Ruland les villes avaient la faculté de se débarrasser des pauvres sous prétexte de manque de subsides. Il demanda le retour au système obligatoire.

Mais Ruland se contredisait dans sa démonstration. Il évoque lui-même l'exemple de villes importantes d'Alsace-Lorraine qui versaient de larges subventions sans y être obligées juridiquement⁶. Les administrations n'avaient pas le choix. Si elles ne voulaient pas livrer les miséreux à la famine, elles ne pouvaient agir autrement. Par contre, la pauvreté en milieu rural fut un problème beaucoup plus épineux dans la France du XIX^e siècle. Les petites communes n'arrivaient pas à nourrir leurs pauvres. Ces derniers se réfugièrent dans les centres urbains les plus proches. C'était surtout cette misère qui appelait une réforme législative.

L'application de la loi d'Empire de 1871 en Alsace-Lorraine

En Allemagne, la loi sur le domicile de secours (*Unterstützungswohnsitzgesetz*) eut le mérite de lever la dichotomie entre les centres urbains et la campagne par la création de conseils districaux d'indigents (*Landarmenverbände*). Dans les provinces annexées se posa de suite avec acuité le problème de la position juridique de l'Allemand immigré (*Altdeutscher*). On lui refusa *de facto* tout droit à l'assistance - bien que la loi française de 1793 n'eût jamais prévu l'exclusion des étrangers.

L'annexion avait complètement changé la situation territoriale du *Reichsland*. Par le système fédéral du *Reich*, c'est aux différents États fédéraux que revenait le droit de légiférer en matière d'assistance. Le système fédéral assurait une clause de réciprocité entre États. Plus précisément, seul avait des chances d'obtenir une aide celui qui était originaire d'un État où le *Heimatprinzip* (primauté de la notion de lieu de naissance) avait été remplacé par la loi de 1871. Seules la Bavière et l'Alsace-Lorraine n'avaient pas adopté la nouvelle loi d'Empire qui assurait l'assistance « à tout Allemand ». C'est la raison pour laquelle les relations entre l'Alsace-Lorraine et les autres États fédéraux étaient fixées par deux réglementations

6) Cf. RULAND, *op. cit.*, p. 13. Les subventions annuelles furent de 14.760 marks à Metz, 20.000 marks à Colmar, 40.000 marks à Strasbourg et 65.000 marks à Mulhouse (au milieu des années de 1890).

antérieures. La convention d'Eisenach (promulguée en Alsace-Lorraine le 16 janvier 1874) assurait l'assistance pour tous les pauvres atteints de maladie. Toute autre forme d'assistance dépendait de la mansuétude du bureau de bienfaisance local. S'ils manquaient d'argent, les pauvres pouvaient être expulsés d'après le contrat de Gotha (15 juillet 1851) dans l'État fédéral le plus proche, de préférence vers le lieu de naissance. Les Allemands immigrés de Prusse ou de Bavière, considérés comme étrangers, risquaient donc l'expulsion d'Alsace-Lorraine en cas d'appauvrissement⁽⁷⁾.

Les députés alsaciens-lorrains au Reichstag à Berlin protestèrent avec véhémence contre toutes les tentatives d'introduction de la loi de 1871. A leur avis, le traitement sur un pied d'égalité des immigrés favoriserait à terme la germanisation du territoire en facilitant grandement l'implantation des Allemands. Ceci aurait consolidé l'annexion - un risque auquel ils s'opposaient de toutes leurs forces.

L'exemple sarregueminois

Essayons de décrire les conflits dans une ville du Reichsland, en l'occurrence Sarreguemines. L'industrialisation aidant, la ville doubla le nombre de ses habitants entre 1871 et 1910 (environ 15 000). En même temps, elle dut faire face aux problèmes résultant de l'annexion. En 1890, au moment où les taux de croissance étaient à leur apogée, les Allemands immigrés constituaient un quart de la population.

La vie sociale et économique de la cité se concentrait entre les mains d'une élite d'industriels locaux. Le baron Alexandre de Geiger, directeur des faïenceries, avait marqué de sa forte personnalité le développement urbain sous le second Empire. Son gendre, Édouard Jaunez, assumait l'héritage politique de son beau-père aux lendemains de la défaite française. De 1873 à 1887, il occupa entre autres le poste de maire.

La loi sur les maires de carrière du 4 juillet 1887 mit fin au mandat municipal de Jaunez. Elle était dirigée « directement contre les hommes politiques auxquels on ne (put) faire totalement confiance »⁽⁸⁾. Les notables sarregueminois durent admettre l'entrée

7) Description des conséquences déplorables pour les villes sarroises : SCHNEIDER (Ute), *Armenfürsorge in Alt-Saarbrücken, St. Johann und Malstatt - Burbach (1880-1909)*, dans *Développement urbain dans la région frontalière France-Allemagne-Luxembourg (XIX^e et XX^e siècles)*, sous la direction de HUDEMANN (Rainer) et WITTENBRÖCK (Rolf), Sarrebruck, 1991, p. 274-277.

8) ROTH (François), *Les Lorrains entre la France et l'Allemagne. Itinéraires d'annexés*, Metz, 1981, p. 87.

en fonction du Prussien, le Dr Ferdinand Freudenfeld, à la mairie de Sarreguemines. 1887 constitue à ce titre une rupture fondamentale dont les répercussions vont s'étendre à bien des domaines et notamment à l'assistance.

Les prémices

Une querelle de préséance avait déjà agité le conseil du bureau de bienfaisance et révélé un antagonisme national, néfaste au bon fonctionnement du système. En effet, en 1880, éclata au grand jour un conflit lors de la désignation du Dr Jacob, médecin de la faïencerie, comme membre du bureau. Le directeur de cercle von der Goltz tenta d'imposer l'avocat Karl, un Allemand du Reich, contre l'avis du maire Grumbach. Le commerçant Eugène Jeanty, membre du bureau depuis 1876, se fâcha et écrivit au maire : « Nos prédécesseurs, Monsieur le Maire, ont été nommés et sont morts membres du Bureau de Bienfaisance. Leur poste était tout d'honneur; ils n'avaient pas notre service pénible. La non-renomination du Docteur Jacob rompt avec une tradition respectable et implique un blâme qui rejaillit sur nous tous et que nous n'avons pas mérité. Je suis prêt (...) de laisser ma place à un homme plus utile que cette même administration supérieure voudra et saura aussi (sic) sans doute nous désigner »⁽⁹⁾. Le directeur du cercle tenait à une représentation de l'importante colonie d'Allemands immigrés au sein du bureau de bienfaisance. Le maire et les membres du bureau étaient contre les projets de l'autorité allemande. La querelle fut apaisée en donnant la qualité de membre aux deux contractants.

L'échec des tentatives de réforme

Nommé maire en 1887, Freudenfeld apportait avec lui des idées novatrices de réorganisation « importées directement » du Reich. Il souhaitait une modification de l'assistance communale d'après le « système d'Elberfeld » adopté dans bien des villes allemandes. Son application aurait été fortement avantageuse pour les pauvres de la ville. La base du système reposait sur l'idée chrétienne de secours au prochain. C'était aux bourgeois et aux notables de la ville d'en assumer une large part. Il était prévu de subdiviser la ville en districts et ceux-ci en quartiers. Chaque administrateur des pauvres (*Armenpfleger*) serait responsable d'un quartier spécifique et de quatre familles au maximum. Les bourgeois auraient assuré l'assistance individualisée et le bureau se serait limité à l'organisation administrative et la gestion financière. On aboutissait à une

9) Archives municipales de Sarreguemines (AMS) 1 Q 9 (Q IV 2) - Sarreguemines, 30 janvier 1880, lettre de Jeanty à Grumbach.

sorte de professionnalisme et en tout cas à une augmentation notoire de l'efficacité. Qu'advint-il plus précisément de cet ambitieux projet ?

La réforme échoua presque complètement. Un rapport du deuxième maire de carrière von Loeper donne un aperçu du résultat⁽¹⁰⁾. L'assistance individualisée ne put jamais être introduite. Le maire n'avait pas pu trouver d'administrateurs des pauvres, ce qui rendait toute réforme illusoire. Les informations sur les conditions de vie des familles assistées furent recueillies par la police locale (*Schutzmannschaft*) - sous forme d'enquête répressive. Cette manière d'agir disparaissait partout ailleurs ! Comme par le passé, le maire décida seul des rations de nourriture. Les indigents étaient obligés de s'adresser en mairie. Le bureau de bienfaisance gardait son caractère bureaucratique. Aucune réforme n'aboutit avant 1910, époque à laquelle la loi sur le secours de domicile (*Unterstützungswohnsitzgesetz*) fut introduite en Alsace-Lorraine.

Pourquoi les bourgeois sarregueminois avaient-ils réagi de la sorte ? Le poste jusqu'alors honorifique de membre du bureau de bienfaisance risquait de se transformer en une contrainte, physiquement et psychologiquement pénible. Les réformes proposées par Freudenfeld allaient à l'encontre des traditions et en conséquence la bourgeoisie sarregueminoise refusa de s'impliquer. De surcroît Freudenfeld - comme l'avocat Karl en 1880 - était considéré comme une autorité étrangère. Suite à une mesure gouvernementale, il avait été placé au poste de maire ! Dès qu'il fut à la tête de la ville, il essaya de montrer ce dont l'administration prussienne était capable. De telles attitudes heurtaient profondément les notables de la ville, ce qui explique en définitive leur refus de s'engager davantage.

Pour les indigents, les conséquences furent des plus déplorables. Les interventions en leur faveur demeurèrent toujours ponctuelles. Elles ne devenaient effectives que si l'assisté pouvait démontrer l'urgente nécessité de son cas. L'octroi d'un secours permanent pour la durée de tout un hiver demeura de fait l'exception⁽¹¹⁾. En pleine crise textile, le nombre des pauvres augmenta prodigieusement (1893)⁽¹²⁾. Toutefois, les moyens financiers mis en œuvre

10) AMS 1 Q 9 (Q IV - 1) - Sarreguemines, 5 janvier 1898, rapport de von Loeper au Président de Lorraine von Hammerstein. Il s'agit d'un brouillon dont la lecture est très difficile.

11) AMS 1 Q 10, voir notamment séance du 22 décembre 1899.

12) AMS 1 Q 10, 1 Q 12. - Aux 80 familles assistées au milieu des années 1880 font pendant 156, en 1898. Le pourcentage des assistés par rapport à la population totale passa progressivement de 2,57 % en 1885 à 3,93 % en 1900.

gardaient le niveau des années 1880. A partir de 1895, les possibilités augmentèrent. Contre l'avis des membres du bureau des pauvres, le maire von Loeper imposa une augmentation conséquente du budget⁽¹³⁾. A partir de 1900 enfin, les subventions municipales versées avec largesse devinrent pratique courante⁽¹⁴⁾. L'effort financier fut réduit à néant par la constante progression du nombre d'assistés. De la sorte, les versements en nature par tête d'assistés demeuraient à un niveau très bas, sans variation notable. La consommation en viande représentait à peu près le sixième de la moyenne nationale allemande⁽¹⁵⁾. Par contre, les structures d'interventions s'étoffèrent notablement pendant la dernière décennie du XIX^e siècle. La municipalité instaura un système de locaux chauffés, la soupe populaire, etc.

1911 marque le début d'une ère nouvelle. L'assimilation du territoire fit de grand progrès⁽¹⁶⁾ et la loi d'Empire de 1871 fut introduite. Sous l'impulsion des réformes appliquées dans la capitale du Reichsland, Strasbourg, un *Einwohnerausschuss* (comité de bienfaisance local) avec 31 membres se constitua à Sarreguemines⁽¹⁷⁾. En définitive, ce sont les pauvres qui - malgré eux - firent les frais des ressentiments nationaux pendant toute une génération.

Marcel BOLDORF

13) AMS 1 Q 9, lettre de Jeanty, membre du bureau de bienfaisance au maire von Loeper, en date du 21 juin 1902.

14) ADM 4 AL 127 - Les subventions se montaient à 4.000 marks par an entre 1900 et 1908.

15) Calcul établi d'après : TEUTEBERG (Hans J.), *Der Verzehr von Nahrungsmitteln pro Kopf und Jahr seit Beginn der Industrialisierung (1850-1975). Versuch einer quantitativen Langzeitanalyse*, dans *Archiv für Sozialgeschichte* 19 (1979), p. 344-347.

16) Cf. la thèse principale de Hiery, *op. cit.*

17) AMS 1 Q 12.