

ANCIENNES ET NOUVELLES ÉLITES DANS
L'ADMINISTRATION SOUS LA RÉPUBLIQUE DE WEIMAR:
TROIS FRONTS CONTRE LE MONOPOLE DES JURISTES

Si l'histoire peut être, selon la formule de Vilfredo Pareto, comparée à un cimetière d'élites, ce cimetière suppose des périodes de forte rivalité entre élites »anciennes« et »nouvelles«, les unes destinées à disparaître, les autres désireuses de s'approprier le pouvoir à la faveur d'un changement de régime, conformément au modèle de la circulation des élites proposé par ce sociologue¹. L'exemple de la République de Weimar illustre bien ce type de tensions au sommet de l'État: au cours des quatorze années que dure le régime, les anciennes élites issues de l'Empire tentent de préserver leur position contre l'arrivée de nouvelles élites républicaines, porteuses de la légitimité démocratique et en quête de promotion sociale. La haute administration représente un terrain privilégié où s'exerce cette concurrence.

Depuis l'instauration du monopole des juristes en 1879, l'élite administrative se caractérise formellement par une formation juridique acquise à l'université et sanctionnée par deux examens d'État encadrant des stages dans la justice et l'administration². Les hauts fonctionnaires issus de cette filière jouissent sous la monarchie d'un grand prestige: organes de l'exécutif, ils constituent la »charpente rigide de l'État autoritaire« dans les provinces³. Leur recrutement s'opère dans les couches supérieures traditionnellement liées à la monarchie, que sont le service public entendu au sens large et la noblesse foncière⁴. Les élites administratives présentent la particularité d'être également des élites politiques: la plupart des ministres sont issus de la fonction publique. Les fonctionnaires font preuve d'un loyalisme sans faille à l'égard du monarque qu'illustrent leur serment de fidélité et leur engagement en faveur des partis conservateurs⁵. De ce fait, la proclamation de la République constitue non

¹ Vilfredo PARETO, *Traité de sociologie générale* (1917), Paris, Genève 1968.

² Ina ERBERT, *Die Normierung der juristischen Staatsexamina und des juristischen Vorbereitungsdienstes in Preussen (1849–1934)*, Berlin 1995.

³ L'expression est forgée par Hans-Ulrich WEHLER, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, vol. 3, 1849–1914, Munich 1995, p. 857-864.

⁴ Hans-Joachim HENNING, *Die Deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Stuttgart 1984.

⁵ Tibor SÜLE, *Preussische Bürokratietradition. Zur Entwicklung von Verwaltung und Beamtenschaft in Deutschland, 1871–1918*, Göttingen 1988.

seulement un bouleversement complet de leur horizon politique et social, mais aussi une menace pour leur corporation, en raison de ses liens étroits avec la monarchie.

Pour les républicains en effet, le changement de régime politique doit s'accompagner d'une démocratisation de l'appareil d'État, et notamment de la haute administration qualifiée de »réactionnaire« par les conseils d'ouvriers et de soldats. En août 1919, le comité du Reich chargé de la réforme des métiers académiques énonce des lignes directrices pour le recrutement du personnel administratif⁶ : il prône l'ouverture »au peuple tout entier« des postes de hauts fonctionnaires du Reich et des Länder, ainsi que la création d'un nouvel examen ouvert aux étudiants de toutes les disciplines et ne requérant qu'une »compréhension des questions juridiques«. En prévoyant la suppression du monopole des juristes, le projet s'inscrit clairement contre l'héritage impérial. La popularisation du slogan »cédez le passage à tous les gens de valeur!« (Freie Bahn für jeden Tüchtigen!) révèle au grand jour les aspirations au changement qui parcourent le champ administratif depuis la guerre.

Pourtant, la question des modalités de remplacement de l'élite monarchique n'est pas tranchée en 1918/19⁷. Placés devant l'alternative de limoger les hauts fonctionnaires dépourvus de légitimité démocratique ou de les garder pour leur qualification professionnelle précieuse au regard de la continuité de l'État, les gouvernements républicains hésitent. Le changement politique ne se traduit donc pas par un changement d'élites. Il manque au nouveau régime un vivier de républicains capables de prendre la relève. Surtout, le renouvellement du personnel administratif se trouve hypothéqué par le compromis passé entre Friedrich Ebert et les fonctionnaires le 9 novembre 1918⁸ : pour éviter la désintégration de l'État lors de la défaite militaire et de la révolution, Ebert obtient des fonctionnaires qu'ils restent à leur poste contre la garantie de leurs »droits acquis« (erworbene Rechte). L'article 129 de la constitution du Reich de 1919 accorde aux fonctionnaires la pérennité de l'emploi, des traitements et du droit à la retraite. Ce choix initial rend impossible une épuration de l'administration selon le modèle des débuts de la III^e République en France⁹.

Par ailleurs, l'article 130 de la Constitution, qui reconnaît aux fonctionnaires la liberté d'opinion et d'association politique à l'instar des autres citoyens, ouvre la possibilité d'une action collective. Les hauts fonctionnaires de l'administration prussienne s'organisent au sein d'une association professionnelle neutre, le Berufsverein höherer Verwaltungsbeamten Preußens, qui compte 3000 membres en 1930. L'association fait partie de la fédération du

⁶ Archives fédérales de Berlin-Lichterfelde (AF), R 8082 n° 81.

⁷ Pour une synthèse récente, voir Hans Ulrich WEHLER, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, vol. 4, 1914–1949, Munich 2003.

⁸ Hans HATTENHAUER, *Geschichte des Beamtentums*, Cologne 1980.

⁹ Christophe CHARLE, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris 1980.

Reichsbund der höheren Beamten qui, forte de 100 000 membres, accroît son audience¹⁰. Elle veut défendre les droits des »fonctionnaires professionnels« (Berufsbeamtentum), par opposition aux nominations politiques opérées par les républicains. L'association joue un rôle de lobby efficace sans renoncer officiellement à son principe de neutralité: ses prises de position sont justifiées par »l'intérêt supérieur de l'État«, lui-même défini comme apolitique.

Dans un premier temps, il s'agira de comprendre quelle stratégie le Berufsverein met en œuvre pour dénoncer le recrutement politique dans l'administration des »outsiders« (Außenseiter, avec une nuance péjorative à l'époque)¹¹. Dans un deuxième temps, nous verrons comment les hauts fonctionnaires parviennent à contrer la volonté de promotion des fonctionnaires moyens. Enfin, l'opposition aux revendications des fonctionnaires techniques sera traitée dans un troisième temps. En analysant ces dossiers, on prendra la mesure du désarroi qui affecte les juristes de l'administration face à une contestation sans précédent de leur pouvoir et de leur prestige. Mais on appréciera aussi leur marge de manœuvre au sein de l'État, qui leur permet de bloquer les réformes et de s'imposer comme troisième pouvoir face au Parlement et au gouvernement¹².

La démocratisation de l'administration: le recrutement des »outsiders«

L'instauration du régime parlementaire a abouti à une dissociation des élites politiques et administratives¹³: désormais, les ministres ne sont plus issus de la fonction publique mais du Parlement. La démocratisation de l'administration passe par le recrutement d'hommes marqués par leur engagement partisan en faveur de la coalition de Weimar (socialistes du SPD, catholiques du Zentrum et démocrates du DDP). C'est en Prusse que l'expérience est poussée le plus loin, du fait de la présence continue au pouvoir de gouvernements républicains jusqu'en avril 1932 (par opposition au Reich où les partis de la coalition de

¹⁰ Rainer FATTMANN, *Bildungsbürger in der Defensive. Die akademische Beamtenschaft und der Reichsbund der höheren Beamten in der Weimarer Republik*, Göttingen 2001.

¹¹ On préférera ici le terme anglo-saxon d'»outsiders«, devenu un concept sociologique avec Howard BECKER, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris 1985.

¹² Karl Dietrich BRACHER, *Die Auflösung der Weimarer Republik (1955)*, Düsseldorf 1984, p. 157.

¹³ Dieter LANGEWIESCHE, *Die politische Klasse im Kaiserreich und in der Weimarer Republik*, dans: Dieter DOWE et al., *Parteien im Wandel. Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*, Munich 1999, p. 11–26.

Weimar ne sont plus majoritaires à partir de juin 1920¹⁴). En particulier l'action du social-démocrate Carl Severing, ministre de l'Intérieur de Prusse entre mars 1920 et octobre 1926 dans les différents cabinets dirigés par Otto Braun (SPD), témoigne d'une énergie qui suscite des tensions dans l'administration entre l'ancienne élite monarchique, globalement maintenue dans ses fonctions, et la nouvelle élite promue par les républicains. Son successeur Albert Grzesinski, également social-démocrate, poursuit l'offensive d'octobre 1926 à février 1930.

La polémique entre Carl Severing et les hauts fonctionnaires

La démocratisation de l'administration prussienne est initiée en mars 1920, après la tentative de putsch à droite de l'ancien fonctionnaire de la monarchie, Wolfgang Kapp¹⁵. Lors des événements, les hauts fonctionnaires ont adopté une attitude ambiguë en refusant de suivre les appels à la grève générale lancés par le Deutscher Beamtenbund qui, avec un million d'adhérents, regroupe la majorité des petits et moyens fonctionnaires. Aux yeux de l'opinion publique, les hauts fonctionnaires ont manqué là une occasion de manifester leur loyalisme envers la République¹⁶. Si dans les faits la bureaucratie ministérielle à Berlin est restée fidèle au gouvernement légal, une minorité de fonctionnaires provinciaux a témoigné sa sympathie envers le putsch. Le gouvernement prussien décrète une purge administrative dans les provinces orientales et nordiques qui touche 5% des hauts fonctionnaires¹⁷. Beaucoup sont remplacés par des individus extérieurs à l'administration. Ces «outsiders» doivent leur nomination à leurs convictions républicaines. Le putsch marque donc un tournant majeur dans le recrutement de l'administration: pour la première fois, le critère du loyalisme politique l'emporte sur la formation juridique. Le 8 juillet 1920, la modification en ce sens de la loi de «qualification aux hautes fonctions administratives» (1906) ouvre une brèche dans le monopole des juristes¹⁸.

¹⁴ Pour le dualisme Prusse-Reich sous la République de Weimar, voir Wolfgang NEUGEBAUER (dir.), *Handbuch der preussischen Geschichte*, vol. 3, Berlin 2001.

¹⁵ Le conservateur agrarien Kapp (1858–1922) fait une carrière comme Landrat en Prusse orientale en 1891 et conseiller au ministère de l'Agriculture en 1900. Non retenu comme Regierungspräsident, il démissionne de l'administration. Wolfgang BENZ, Hermann GRAML (dir.), *Biographisches Lexikon zur Weimarer Republik*, Munich 1988.

¹⁶ Hans FENSKE, *Rechtliche Verpflichtung auf den demokratischen Staat. Innere Bindung an die Monarchie? Zur Lage der Beamtenschaft in der Weimarer Republik*, dans: Hans FENSKE, *Preussentum und Liberalismus. Aufsätze zur preussischen und deutschen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Dettelbach 2002, p. 597–618.

¹⁷ Marie-Bénédicte DAVIET-VINCENT, *Servir le Reich? Les élites administratives entre la Prusse et l'Allemagne, 1871–1933*, thèse de l'université de Paris 1, décembre 2003.

¹⁸ AF, R 8082 n° 84.

L'offensive franchit un cap l'année suivante. Le 21 janvier 1921, Severing déclare au cours d'un meeting social-démocrate à Cassel¹⁹:

Les faits montrent que certains travailleurs manuels ont largement les qualités requises pour être fonctionnaires d'administration, ce qui doit être affirmé avec insistance contre les partis de droite et la presse. On peut se demander si les vieux bureaucrates, en supposant qu'ils soient un jour affectés dans un atelier, sauraient s'adapter aussi vite à leur nouveau métier. Je doute qu'un Regierungsrat fasse jamais un bon cordonnier, même s'il dispose de beaucoup de cuir.

Ces propos suscitent l'hilarité du public, en raison de l'allusion à l'origine sociale du président du Reich, Ebert. Cette critique fait l'effet d'un coup de tonnerre chez les hauts fonctionnaires: leur autorité est pour la première fois remise en cause en public et de surcroît par leur ministre de tutelle. Humiliés, les fonctionnaires de Cassel réagissent le 30 janvier 1921²⁰:

Ces propos constituent une diffamation des soi-disant vieux fonctionnaires susceptible de nuire très sévèrement à leur prestige, d'autant qu'ils émanent d'un ministre. Malheureusement, il est devenu habituel de déprécier la fonction publique en présence des couches populaires: l'effet se lit déjà dans le prestige amoindri des fonctionnaires. Nous pensons qu'ils n'ont pas mérité cela, en particulier les plus âgés, car tous ou presque ont travaillé fidèlement dans des situations difficiles.

La polémique reflète en réalité l'évolution qui affecte la représentation de la légitimité des élites étatiques depuis le changement de régime. Dans la démocratie parlementaire, elles tirent leur légitimité des urnes et non plus de la proximité avec le souverain. Le mérite l'emporte sur la naissance, comme l'énonce Severing lors d'un discours prononcé devant les sociaux-démocrates de Magdebourg le 24 janvier 1921²¹.

Aucune des têtes couronnées d'autrefois n'était en mesure de fabriquer ne serait-ce qu'une lanterne de cuir, à l'inverse d'Ebert. Ceux qui naguère exerçaient des fonctions de représentation n'étaient que les fils de leurs pères.

Le Berufsverein répond au ministre le 1^{er} février 1921 en opposant le professionnalisme des élites monarchiques au dilettantisme des élites républicaines²²:

Evidemment, les anciens ministres et hauts fonctionnaires ne savaient ni coudre une lanterne, ni exécuter un travail manuel, mais selon le vieux proverbe «à chacun son métier», ils savaient administrer l'État et confiaient à chaque artisan le soin de faire de son mieux dans son domaine. De tous temps, chaque métier a nécessité une formation spécifique, c'est pourquoi nous pensons que des individus non formés au métier de haut fonctionnaire ne sont pas en

¹⁹ AF, R 8082 n° 63.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

mesure d'exercer cette responsabilité. Ils sont même une nuisance pour l'État car ils perçoivent des salaires élevés sans fournir de travail utile en contrepartie.

L'échange épistolaire se traduit par une perte de confiance des hauts fonctionnaires en leur ministre: celui-ci n'est plus perçu comme le premier des leurs, mais comme un politicien (Politiker), alors que les postes de ministres de l'Intérieur et des Finances requièrent selon eux des hommes du métier (Fachminister)²³. En dépréciant l'homme politique face à l'expert, les hauts fonctionnaires expriment leur idéal de repli dans un rôle technocratique face au Parlement. La polémique reflète la violence verbale qui rend possible au sommet de l'État un processus de dénigrement des dirigeants²⁴. Le décalage entre les niveaux discursif et factuel reste cependant à explorer: la polémique est-elle en rapport avec le nombre réel d'«outsiders»?

Les «outsiders» de l'administration

Le 8 février 1924, l'association des hauts fonctionnaires prussiens envoie à tous les partis du Ländtag une «liste noire» des «outsiders» de l'administration²⁵. Le jour même, le gouvernement prussien prend, dans le sillage du Reich, une ordonnance sur la réduction des dépenses de personnel dans la fonction publique (Personalabbau-Verordnung), qui prévoit la suppression d'un quart des effectifs pour économies budgétaires. Dans l'esprit du Berufsverein, l'ordonnance doit être prioritairement appliquée contre les «outsiders», afin de préserver les droits des fonctionnaires «professionnels». Son combat est relayé par le DNVP qui dénonce dans le quotidien *Der Tag* du 8 novembre 1924 les cas les plus extrêmes: le laitier Kürdis devenu Oberpräsident du Schleswig-Holstein, le forgeron Hörising Oberpräsident de Saxe, l'ouvrier en bâtiment Lübbring Polizeipräsident à Dortmund, l'aubergiste Adler Landrat à Eckerförde (Schleswig-Holstein), le barbier Stammer Landrat à Bitterfeld (Saxe) ou le serrurier Bubert Landrat à Emden (Hanovre). L'analyse de la «liste noire» donne cependant une vision moins hétérogène de la haute administration.

Parmi les 176 individus répertoriés, un quart sont avocats et un dixième fonctionnaires moyens ou municipaux. Or ceux-ci ne constituent pas des «outsiders» au sens strict du terme, du fait de leur cursus juridique ou de leur expérience administrative. Si on ajoute à ces catégories les référendaires (issus des facultés de droit mais non titulaires du second examen d'État), on obtient 40% des effectifs de la liste. Le nombre réel d'«outsiders» apparaît donc plus réduit

²³ AF, R 8082 n° 63.

²⁴ George LACHMANN-MOSSE, *De la Grande Guerre au totalitarisme: la brutalisation des sociétés européennes*, Paris 1999.

²⁵ AF, R 8082 n° 67.

que prévu: un tiers est issu du monde politique (syndicats, partis, presse), tandis que le reste se partage entre les catégories d'enseignants (9%), d'artisans et indépendants (6%), d'employés (6%), de militaires (4%) et d'ouvriers (2%). Si les »outsiders« représentent deux tiers des Oberpräsidenten et Polizeipräsidenten, postes politiques par excellence, ils sont très rares dans les postes d'experts qui nécessitent des connaissances en droit, avec un poids inférieur à 1% chez les directeurs de tribunaux administratifs et les Oberregierungsräte. Les fonctions de représentation connaissent, elles, une situation intermédiaire: un Landrat sur cinq et un Regierungspräsident sur six sont des »outsiders«. Leur répartition géographique montre un subtil équilibre avec les anciennes élites: les Regierungs- et Polizeipräsidenten »outsiders« sont affectés dans les provinces dirigées par un Oberpräsident au profil traditionnel.

Au total, la présence des »outsiders« ne saurait être niée dans la mesure où ils représentent 10% des effectifs de la haute administration provinciale prussienne, avec une nette concentration parmi les »fonctionnaires politiques«²⁶. Mais inversement, cela signifie que l'écrasante majorité des hauts fonctionnaires possèdent encore en 1924 une formation juridique. En outre, l'administration centrale est peu affectée par ce nouveau recrutement: les »outsiders« représentent moins de 1% des conseillers ministériels. Il faut donc relativiser l'image d'une »agonie de la corporation« (sterbender Stand) brandie par le Berufsverein.

La défense de la »fonction publique professionnelle«

L'association choisit de défendre ses membres non sur le terrain politique – qui leur est défavorable en raison de leurs sentiments ambigus envers la République – mais sur le terrain professionnel présenté comme »objectif«. Le concept d'objectivité (Sachlichkeit) prend ici la suite du concept d'impartialité (Überparteilichkeit) qui fondait l'éthique de la fonction publique sous la monarchie²⁷. Les hauts fonctionnaires stigmatisent d'abord l'incompétence des »outsiders«. Le Berufsverein écrit au gouvernement prussien le 9 juillet 1924²⁸:

On ne conteste pas que certains outsiders exceptionnellement doués soient parvenus, en dépit de leur manque de formation initiale, à exercer convenablement leurs responsabilités. Mais la plupart ne peuvent administrer leur ressort que parce qu'un fonctionnaire expérimenté se tient à leur côté et les décharge des vraies tâches de leur poste. Que nombre d'entre eux ba-

²⁶ Les »outsiders« représentent 28% des fonctionnaires politiques en 1929. Wolfgang RUNGE, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preussen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1965, p. 191.

²⁷ Peter-Christian WITT, *Konservatismus als Überparteilichkeit. Die Beamten der Reichskanzlei zwischen Kaiserreich und Weimarer Republik, 1900–1933*, dans: Dirk STEGMANN et al. (dir.), *Deutscher Konservatismus im 19. und 20. Jahrhundert*, Bonn 1983.

²⁸ AF, R 8082 n° 67.

fouent, à cause de leur manque de culture et de leur orientation politique, les principes de justice et d'objectivité n'est un secret pour personne.

Pour l'association, la compétence de l'administrateur se mesure objectivement: elle est synonyme de qualification juridique. En ce sens, elle s'oppose à la représentation de la compétence issue de la révolution: en 1919, le Reich parle de «savoir-faire dans un domaine précis» qui n'est plus forcément le droit²⁹. La discussion avec le ministre est donc forcément stérile, comme le montre «l'affaire Moll».

Le 3 mars 1925, le *Berufsverein* somme Severing de justifier le remplacement du vice-préfet de police de Berlin, Moll (de formation juridique), par l'assesseur des mines Friedensburg, proche du DDP. Severing rétorque le 23 mars 1925³⁰: «La révocation ou la mutation de hauts fonctionnaires sont des mesures pour lesquelles je suis seul responsable devant le Landtag. Je ne peux reconnaître à aucune organisation professionnelle un droit d'ingérence dans ce domaine.» Pour le *Berufsverein*, Friedensburg est incompetent. L'historiographie montre que l'association est de mauvaise foi sur ce dossier³¹: ce démocrate n'est certes pas issu du référendariat des juristes, mais il associe une expérience administrative de plusieurs années – d'abord dans la direction des mines d'État, puis en tant que Landrat en Prusse orientale entre 1921 et 1925 – à un loyalisme républicain indéfectible. La longévité de sa carrière, notamment comme *Regierungspräsident* de Cassel de 1927 à 1933, plaide en sa faveur. La tactique du *Berufsverein* consistant à opposer par principe l'incompétence des «outsiders» à la qualification juridique des fonctionnaires professionnels se révèle non probante: l'association doit réorienter son argumentation.

La notion de fonction publique professionnelle implique l'idée d'une normalisation des carrières avec des règles précises régissant l'avancement. Pour le *Berufsverein* qui entend dépolitiser le débat, la nomination d'«outsiders» aux postes-clefs lèse le reste des fonctionnaires. Mais le «cas Brisch» révèle l'impossibilité pour l'association de rester politiquement neutre. Ce marin voit sa carrière s'accélérer prodigieusement lors de la révolution. Il adhère au SPD en 1918, est promu second-maître par un conseil d'ouvriers et de soldats et entre à la rédaction d'un journal de Silésie. Recruté comme auxiliaire d'administration en 1923 dans le district d'Oppeln avec de fortes responsabilités (application du traité de Versailles, question des réfugiés, livraison des réparations), il est titularisé *Regierungsrat* en 1924, à 35 ans: la nouvelle, très

²⁹ AF, R 8082 n° 81.

³⁰ AF, R 8082 n° 68.

³¹ Joachim STANG, *Die Deutsche Demokratische Partei in Preussen 1918–1933*, Düsseldorf 1994, p. 346.

commentée dans la presse locale, suscite l'indignation du Berufsverein, qui écrit à Severing le 16 janvier 1924³²:

Comment nos ministres peuvent-ils accepter que, d'un côté, toutes les promotions soient bloquées et la révocation de fonctionnaires expérimentés envisagée alors que, d'un autre côté, un employé engagé il y a peu dans l'administration sans formation spécialisée est nommé Regierungsrat, doublant les assesseurs plus âgés que lui? Ne sommes-nous pas contraints à voir dans ces faits une injustice?

À nouveau, le DNVP se fait le relais de cette insatisfaction au Landtag en exigeant le 30 octobre 1924 »que le gouvernement recrute à l'avenir exclusivement des titulaires du second examen d'État«³³.

Au total, la volonté de défendre les intérêts des fonctionnaires professionnels en menant une politique »objective« repose sur une illusion, celle de l'apolitisme du service de l'État en régime républicain. En s'appropriant le thème de la défense des fonctionnaires traditionnels, les partis de droite parviennent à exploiter leur mécontentement à des fins politiques. Pour le gouvernement, l'audience des partis antirépublicains impose de renforcer la démocratisation de l'administration par la promotion de fonctionnaires subalternes.

L'ouverture sociale de l'administration: la promotion des fonctionnaires moyens

Sous la monarchie, les règles d'accès au corps des hauts fonctionnaires ont fortement cloisonné le champ administratif: les juristes s'opposent aux fonctionnaires subalternes dépourvus de formation universitaire. Les aspirations à la promotion sociale suscitées par la révolution remettent en cause cette hiérarchie. Si les trois catégories d'agents de la fonction publique (petits, moyens et hauts fonctionnaires) subsistent sous la République de Weimar, la tendance est à la réduction des écarts en matière de traitements et à la perméabilité croissante des frontières inter-catégorielles³⁴. En élargissant les prérogatives des fonctionnaires subalternes et en leur ouvrant des possibilités d'ascension professionnelle, les républicains espèrent ouvrir le recrutement social de la haute administration³⁵. Mais les juristes réussissent à contrôler le processus en mettant en exergue les spécificités de leur formation.

³² AF, R 8082 n° 67.

³³ AF, R 8082 n° 68.

³⁴ Bernd WUNDER, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Francfort/M. 1986.

³⁵ Sur l'origine sociale des fonctionnaires subalternes, voir Hartmut KALBLE, *Soziale Mobilität und Chancengleichheit im 19. und 20. Jahrhundert*, Göttingen 1983, p. 91–95.

Les problèmes d'interprétation de la délégation de pouvoir

La manière dont les hauts fonctionnaires s'opposent à l'extension des attributions des fonctionnaires moyens en matière de délégation de pouvoir fournit un exemple du «sabotage bureaucratique» des réformes républicaines. Les hauts fonctionnaires exploitent ici le flou juridique instauré par le décret prussien du 30 juin 1921, qui stipule que »le traitement autonome et la signature des affaires courantes d'importance secondaire doivent être délégués le plus largement possible aux fonctionnaires de bureau compétents«³⁶. Le décret ne fixant pas dans le détail les domaines d'application de la délégation de pouvoir, leur délimitation sur le terrain profite incontestablement aux hauts fonctionnaires. Le 12 avril 1922, la Fédération des secrétaires supérieurs d'administration (Verband der staatlichen Verwaltungsobersekretäre) se plaint que »l'extension insuffisante du décret du 30 juin 1921 soit due à l'opposition de principe des hauts fonctionnaires d'administration«³⁷.

Pour sortir du rapport hiérarchique qui leur est défavorable, les fonctionnaires moyens portent le problème de la délégation de pouvoir au cœur du débat général sur la réforme administrative imposée par les difficultés budgétaires. Dans sa lettre du 18 décembre 1928 au ministre des Finances, la Fédération des fonctionnaires de bureau prussiens (Verband der staatlichen Verwaltungsamtmänner Preußens) place l'autonomie des fonctionnaires subalternes sous l'impératif de la rationalisation administrative³⁸: une nouvelle répartition du travail »garantirait l'utilisation optimale des compétences de chaque catégorie d'agents et permettrait de simplifier et d'accélérer le travail administratif tout en réduisant son coût«. La fédération établit une liste des tâches pouvant être intégralement traitées par ses membres, tels le calcul et le versement des traitements et des retraites, l'assistance aux réfugiés, l'attribution des logements de fonction, la gestion des bibliothèques et le travail de comptabilité.

Cette liste est contestée le 3 juillet 1931 par le Berufsverein qui estime »qu'une grande partie des revendications des fonctionnaires de bureau va trop loin« et que »leur application déprécierait peu à peu le niveau de l'administration et le prestige de l'État«. L'association réussit ainsi à circonscrire les effets du décret de 1921. Ce décalage entre un projet politique et les blocages que rencontre son application du fait de l'obstruction de l'élite administrative est typique des difficultés de la République de Weimar à initier réellement des réformes.

³⁶ AF, R 8082 n° 89.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

La formation, continue dans les académies administratives

Si la promotion de certains fonctionnaires moyens est inévitable dans le contexte idéologique du changement de régime, les hauts fonctionnaires tentent du moins d'en conserver le contrôle. En octobre 1919, l'Académie administrative de Berlin ouvre ses portes: c'est la première institution de ce type fondée par des fonctionnaires, les précédents sous l'Empire relevant d'initiatives municipales ou princières³⁹. Les associations des ingénieurs des chemins de fer, des comptables, des postiers, des fonctionnaires de justice, des impôts et des municipalités ont contribué au projet. Le programme est placé sous la responsabilité intellectuelle de Bill Drews, tête pensante de la réforme administrative⁴⁰. Si l'académie de Berlin est ouverte à un large public, elle privilégie de fait les fonctionnaires moyens. Ses statuts visent »la formation continue des fonctionnaires dépourvus de qualification universitaire mais possédant des connaissances techniques acquises par la pratique et l'expérience, afin de les rendre capables d'exercer de manière autonome des tâches plus importantes et d'être promus conformément aux exigences de notre temps«. Le second objectif, »fournir aux fonctionnaires de formation universitaire l'occasion d'approfondir leurs connaissances techniques et développer leur culture générale« est bien moins développé⁴¹.

En effet, l'académie propose surtout des cursus en six semestres destinés aux fonctionnaires moyens désireux d'accéder à des postes dirigeants. Le succès de l'entreprise se mesure à la multiplication des académies à Breslau, Braunschweig, Cassel, Dresde, Düsseldorf, Francfort, Greifswald, Hanovre, Iéna, Kiel, Königsberg, Leipzig, Munich et Münster. En 1926 est créé le Reichsverband Deutscher Verwaltungsakademien qui regroupe 36 000 auditeurs. Selon le journal *Der Kommunal-Beamte* du 16 juin 1928, »le mouvement de formation continue des fonctionnaires est, par son ascension permanente, un symptôme des temps nouveaux«. Ce triomphalisme heurte frontalement les hauts fonctionnaires pour qui la formation continue ne peut en rien remplacer un cursus universitaire et étatique. Ce point de vue est illustré par l'Oberregierungsrat von Stempel, dans la *Berliner Börsen Zeitung* du 21 novembre 1925⁴²: »Ce qui a été très nuisible aux académies, c'est le fait d'avoir

³⁹ AF, R 8082 n° 75.

⁴⁰ Hartwin SPENKUCH, »Es wird zuviel regiert!« Die preussische Verwaltungsreform 1908–1918, dans: Bärbel HOLTZ, Hartwin SPENKUCH (dir.), *Preussens Weg in die politische Moderne. Verfassung, Verwaltung, politische Kultur zwischen Reform und Reformblockade*, Berlin 2001, p. 321–356.

⁴¹ Anthony NICHOLLS, Die höhere Beamtenschaft in der Weimarer Republik. Betrachtungen zu Problemen ihrer Haltung und ihrer Fortbildung, dans: Lothar ALBERTIN, Werner LINK (dir.), *Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Entwicklungslinien bis zur Gegenwart*, Düsseldorf 1981, p. 195–207.

⁴² AF, R 8082 n° 75.

accueilli, dans les temps troublés qui ont suivi la révolution, une foule d'auditeurs inaptes intellectuellement et moralement qui, sans se donner la peine d'un travail scientifique sérieux, espéraient obtenir leur qualification aux postes élevés en se contentant d'assister oisivement à quelques cours. « Le préjugé est durable selon lequel la plupart des promotions sont usurpées.

Les hauts fonctionnaires vont donc tenter de les réglementer. Le 21 février 1920, le Berufsverein pose comme condition sine qua non à l'exercice de hautes responsabilités administratives le passage d'un examen de qualification⁴³. Cette condition, reprise dans les lignes directrices du Reichsbund der höheren Beamten le 15 mars 1923, constitue le point d'achoppement du dialogue. La Fédération des secrétaires supérieurs d'administration se déclare ainsi fondamentalement opposée le 19 mars 1923 à l'instauration d'un «examen d'assesseur allégé»: «Hormis le fait que la préparation et le passage d'un examen théorique ont toujours une réputation d'imperfection, la majorité des secrétaires seraient de fait exclus de l'examen, dans la mesure où ils n'auraient pas accès à la formation théorique; d'ailleurs, il serait impossible de suivre une telle formation tout en travaillant à plein temps.» La réponse du Berufsverein le 23 juin 1923 témoigne de l'opiniâtreté avec laquelle les hauts fonctionnaires contrôlent l'accès à leur corps: l'examen est perçu comme la dernière barrière «face au nombre croissant de nominations purement politiques»⁴⁴.

Les velléités d'appropriation du titre de «conseiller»

L'affrontement symbolique autour du titre de «conseiller» s'inscrit dans le contexte d'établissement d'une nouvelle nomenclature administrative. La révolution a aboli les titres honorifiques (Titel), considérés comme des avatars de l'ancien régime (décret du gouvernement prussien du 14 décembre 1918). L'article 109 de la constitution du Reich remplace les titres dans le service public par des «appellations désignant objectivement une fonction» (Amtsbezeichnung). Ces changements favorisent chez les fonctionnaires moyens un désir de revalorisation de leurs fonctions par l'appropriation du titre de «conseiller» (Rat), à la forte charge symbolique compte tenu de ses liens historiques avec la haute fonction publique. Les hauts fonctionnaires luttent âprement pour conserver ce privilège.

Les comptables de l'administration des impôts (Supernumerarbeamten) réclament ainsi le titre de «Regierungsrat» pour les directeurs de bureaux des douanes. Cette revendication est jugée inacceptable par les hauts fonctionnaires qui écrivent au ministre des Finances du Reich le 20 août 1920: «le prestige du titre constitue une compensation des différents sacrifices qu'impose le

⁴³ AF, R 8082 n° 81.

⁴⁴ AF, R 8082 n° 89.

cursus juridique, à savoir la durée des études universitaires, la peine et le temps nécessaires pour assimiler les connaissances et la pensée juridiques lors des stages, et le coût financier considérable de la formation⁴⁵. De même, les secrétaires ministériels (Ministerialsekretäre) briguent le titre de Ministerialamtsrat. Le Berufsverein réagit le 5 octobre 1920 auprès du gouvernement prussien: »Si cette exigence est satisfaite, le changement ne pourra se limiter à cette catégorie. Il est fort probable que les revendications de ce type se multiplieront, remettant en question toute la titulature administrative. L'attribution systématique du titre de conseiller aux secrétaires dépréciera totalement celui-ci puisqu'il ne caractérisera plus exclusivement la haute fonction publique.« Face à l'adversité, l'esprit de corps s'éprouve et se renforce. Le titre apparaît comme un capital symbolique dont la défense vise, en réalité, à préserver les hiérarchies sociales de l'Empire.

L'influence de l'élite administrative oblige le Reich à revenir partiellement sur la Constitution: le décret du 21 décembre 1920 accorde aux fonctionnaires de l'Empire le droit d'accoler à leurs fonctions leurs anciens titres (tels Geheimen Regierungsrat ou Exzellenz). En pratique, cette décision provoque la confusion car elle crée une distinction avec des collègues récemment promus. De plus, ces différences sont mal comprises du public pour qui le titre semble annoncer un rang plus élevé. La réintroduction des titres honorifiques est donc envisagée par les Länder dès le milieu des années 1920. La Bavière joue un rôle pionnier. En Prusse, le DBB et le gouvernement travaillent à un projet de recréation des titres qui seraient conférés automatiquement selon l'ancienneté⁴⁶. Le 15 avril 1924, le Reichsverband der höheren Verwaltungsbeamten s'oppose au projet car il »réflète exclusivement le point de vue des fonctionnaires moyens, notamment ceux en poste dans les ministères, et entraîne par là une forte humiliation des hauts fonctionnaires«. Ces derniers trouvent dans le DNVP un défenseur privilégié: le 17 juin 1925, ce parti exige au Landtag que le gouvernement crée »des titres simples, allemands, populaires et caractérisant clairement les fonctions«. À nouveau, les luttes internes à la fonction publique ont été instrumentalisées.

Au total, l'accroissement des compétences des fonctionnaires subalternes, leurs perspectives d'ascension professionnelle et d'appropriation de nouveaux titres fragilisent la position des hauts fonctionnaires de formation juridique. Ces derniers sont nostalgiques d'un Empire perçu comme un âge d'or, où les hiérarchies sociales traditionnelles, légitimées par les grades académiques, étaient préservées. S'ils empêchent les réformes d'aboutir, leur désarroi est grand, car ils ont le sentiment d'être attaqués sur tous les fronts. Leur hégémonie se trouve en effet contestée par un autre groupe à l'influence grandissante,

⁴⁵ AF, R 8082 n° 85.

⁴⁶ Ibid.

celui des »techniciens« qui peuvent faire valoir leur formation universitaire pour briguer les postes dirigeants.

La redéfinition des pouvoirs dans l'administration: la parité entre juristes et techniciens

Les hauts fonctionnaires techniques (höhere technische Beamte) forment un groupe très diversifié: la majorité d'entre eux sont des ingénieurs à proprement parler, mais on place aussi dans cette catégorie des médecins, des vétérinaires, des inspecteurs de l'éducation, etc. En fait, le groupe rassemble par défaut tous les fonctionnaires de formation supérieure non juridique et fonde son unité sur leur opposition commune à l'hégémonie des juristes. La loi de 1879 a en effet relégué les techniciens de l'administration dans un rôle subordonné d'experts. Mais pour les contemporains, la Première Guerre mondiale ouvre une ère de la technique qui appelle une redéfinition structurelle du pouvoir administratif. Représentés au sein d'organisations professionnelles propres, dont les plus importantes sont le Reichsbund deutscher Technik et le Reichsbund der höheren technischen Beamten, les techniciens ont pour eux la force du nombre: en 1931, la haute fonction publique prussienne compte 1 435 juristes et 5 273 techniciens, soit un rapport de un à quatre entre les deux groupes⁴⁷. La grande revendication des techniciens est d'obtenir la »parité« (Gleichstellung) avec les juristes.

La répartition des services entre juristes et techniciens

L'expérience de l'économie dirigée pendant la guerre et les réformes sociales et économiques de la République de Weimar libèrent au grand jour les revendications des ingénieurs, qui se sont toujours voulu les hérauts de la modernité, défenseurs de la rationalité et de la résolution des antagonismes sociaux par la concertation⁴⁸. Pour exercer sa fonction régulatrice, l'État moderne doit accorder à l'ingénieur la place qui lui revient du fait de sa compétence. Le problème de la répartition des postes entre juristes et techniciens devient donc aigu dans l'administration. Un conseiller technique au ministère des Travaux publics écrit dans la *Vossische Zeitung* du 21 novembre 1919⁴⁹:

⁴⁷ A.F., R 8082 n° 87.

⁴⁸ Georges ROCHE, *Ingénieurs et modernité sous la République de Weimar*, dans: Louis DUPEUX (dir.), *La »révolution conservatrice« dans l'Allemagne de Weimar*, Paris 1992, p. 83-95.

⁴⁹ AF, R 8082 n° 81.

Il y a dans l'administration de vastes domaines de nature ni exclusivement juridique, ni exclusivement technique (inspection du bâtiment, administration des eaux et forêts, direction des transports publics, direction de l'équipement etc.). Personne ne peut affirmer que pour y travailler, une formation juridique confère une meilleure qualification qu'une formation technique. Et pourtant, ces domaines neutres sont presque uniquement dirigés par des fonctionnaires d'administration. Peut-on reprocher aux techniciens de souhaiter être associés à parité avec eux?

Mais la loi du 8 juillet 1920 de qualification aux hautes responsabilités administratives accorde seulement aux techniciens la direction des affaires scolaires et religieuses des districts⁵⁰.

À l'intérieur des services administratifs, le partage des bureaux entre juristes et techniciens n'est pas non plus réglementé, mais laissé à la libre appréciation de la hiérarchie. L'arrêté des ministres de l'Intérieur et des Finances de Prusse du 17 octobre 1925 stipule⁵¹:

Les Oberpräsidenten et Regierungspräsidenten sont invités à remédier aux déficiences de leur ressort, en ordonnant que les domaines administratifs soient à nouveau confiés à des fonctionnaires d'administration et les domaines techniques à des fonctionnaires techniques. Dans les domaines intermédiaires où l'aspect technique domine, le chef de bureau est un fonctionnaire technique et son collaborateur un fonctionnaire d'administration. Dans les domaines où l'aspect administratif l'emporte, c'est l'inverse.

L'arrêté réaffirme la prééminence des juristes sur les techniciens, d'autant que la définition de leurs responsabilités respectives est confiée aux Ober- et Regierungspräsidenten de formation juridique.

Ces dispositions heurtent frontalement les techniciens. Le Reichsbund der höheren technischen Beamten se dit «profondément blessé» en janvier 1926⁵²: «Nous regrettons que ce nouveau refoulement des techniciens hors des domaines de travail qui leur reviennent objectivement provoque une désaffection grandissante avec les juristes, mettant en danger l'unité de l'administration d'État.» Les techniciens trouvent un relais au Landtag, qui exige du gouvernement le 15 janvier 1929 «une meilleure répartition des services entre techniciens et juristes dans l'administration». Ce succès s'explique par l'audience du débat sur la réforme administrative. Le Regierungs- und Baurat Pietzker (Erfurt) écrit dans *Staat und Technik* en juin 1929: «L'autonomie souhaitée par les techniciens doit être reconnue comme un maillon nécessaire dans la chaîne de la grande réforme administrative à venir. Car le but de la réforme est la réduction des coûts administratifs au moyen de la limitation du nombre de fonctionnaires et du fonctionnement plus rapide et plus performant de la machine.» Pour beaucoup, la rationalisation administrative passe par une reconnaissance

⁵⁰ AF, R 8082 n° 84.

⁵¹ AF, R 8082 n° 87.

⁵² AF, R 8082 n° 84.

accrue des qualifications des techniciens. Mais les juristes bloquent toute évolution en ce sens. Le nouvel arrêté de répartition du travail du 8 mai 1930 se contente de maintenir le statu quo entre juristes et techniciens, ce qui révèle bien la difficulté à faire évoluer les rapports professionnels plus de dix ans après le changement de régime.

Ce blocage entraîne une radicalisation du mouvement des hauts fonctionnaires techniques. Le *Regierungs- und Medizinalrat Büchert* s'en fait le porte-parole dans *Staat und Technik* en avril 1931⁵³ : «La technique a conquis une place dans la vie publique qui surpasse tout: tout repose sur elle, notre bien et notre souffle sont liés à son existence et à son développement. Il faut donc totalement inverser la situation que nous connaissons actuellement. Le mot d'ordre n'est plus ›parité entre juristes et techniciens‹, mais ›techniciens d'abord et juristes derrière‹ ». Cette prise de position illustre le décalage entre les aspirations démocratiques nées lors du changement de régime et le maintien des rapports sociaux et professionnels hérités de la monarchie. Cet état d'esprit nourrit chez les ingénieurs amertume et catastrophisme⁵⁴. La crise est d'autant plus profonde qu'elle ne rencontre aucun écho dans les partis, hormis au NSDAP (qui, une fois au pouvoir, facilite l'accès des ingénieurs aux postes administratifs)⁵⁵. La racine de ce malaise réside dans une conception de l'État comme «Rechtsstaat» et non comme «Wirtschaftsstaat», ce qui rend difficile la réforme de la loi de qualification administrative dans un sens favorable aux techniciens.

L'enjeu d'une nouvelle loi de qualification administrative

Si le Reich préconise bien en 1919 d'élargir le recrutement des hauts fonctionnaires d'administration à l'ensemble des diplômés des universités classiques et techniques, rien n'est fait concrètement en Prusse pour abolir le monopole des juristes. La loi de 1920, qui autorise à la marge le recrutement de non-juristes, demeure insuffisante. Pour remédier à la timidité des réformes, le *Reichsbund der höheren technischen Verwaltungsbeamten* propose en avril 1926 un amendement supprimant l'unique examen d'État juridique⁵⁶ : «Plus personne n'est en mesure d'acquérir aujourd'hui une qualification valable dans toutes les

⁵³ AF, R 8082 n° 84.

⁵⁴ Georges ROCHE, Situation salariale et syndicalisme: les ingénieurs allemands dans l'entre-deux-guerres, dans: André GRELON (dir.), *Les ingénieurs de la crise. Titre et profession entre les deux guerres*, Paris 1986, p. 291-307.

⁵⁵ En témoigne la carrière de Fritz Todt, nommé en 1933 à la tête de l'inspection générale des autoroutes. Wolfgang KÖNIG, *Ingenieure in der staatlichen Verwaltung 1870-1945*, dans: Peter LUNDGREEN, André GRELON (dir.), *Ingenieure in Deutschland*, Francfort/M., New York 1994, p. 141-151.

⁵⁶ AF, R 8082 n° 84.

branches administratives. Imaginer qu'une telle compétence soit accessible au terme d'une formation purement juridique ou camérale est un non-sens. Seule une formation spécialisée peut conférer la qualification dans une branche administrative donnée. « La fédération propose donc de raisonner par branches (eaux et forêts, santé, services vétérinaires, équipement, bâtiment, cadastre, mines, salines et forges), avec un examen spécifique pour chacune.

Il est facile aux juristes d'opposer à cette spécialisation administrative, dangereuse à leurs yeux pour l'unité de l'appareil d'État, le caractère général de la formation juridique. Le Berufsverein écrit au Landtag le 30 avril 1926⁵⁷: »L'art de l'administration ne s'acquiert pas par n'importe quelle formation. Au contraire, il nécessite un entraînement scientifique dans les domaines administratifs généraux que sont les finances, le droit administratif et les sciences politiques. La formation des hauts fonctionnaires techniques ne remplit en rien cette condition.« En affirmant à nouveau l'adéquation entre cursus juridique et compétence administrative, les hauts fonctionnaires parviennent à contrer jusqu'à la fin les techniciens.

Anciennes et nouvelles élites déçues par le compromis républicain

Il faut donc revenir sur les conséquences de la polarisation de l'administration entre juristes et non-juristes héritée de la monarchie. L'expérience de la guerre, les espoirs soulevés par la révolution et le changement de régime créent a priori les conditions de possibilité d'une redistribution des pouvoirs sous la République de Weimar. Trois fronts s'organisent contre les fonctionnaires de formation juridique: celui des »outsiders« recrutés pour leur appartenance aux partis républicains, celui des fonctionnaires subalternes qui veulent abolir les barrières inter-catégorielles et celui des techniciens qui réclament l'abolition des privilèges des juristes. Face à ces remises en cause, les »fonctionnaires de la vieille école« (Beamte alter Schule) s'organisent et défendent avec acharnement leur position. Notons que l'organisation en lobby n'est pas spécifique aux fonctionnaires, mais s'explique par la parlementarisation du régime, qui encourage le développement de groupes d'intérêts à l'assise professionnelle ou régionale, menant une action ciblée vers le Parlement⁵⁸. Au total, la mobilisation des fonctionnaires est un succès: malgré le volontarisme des gouvernements républicains, les changements restent limités dans l'administration en Prusse et a fortiori dans les Länder réactionnaires, tels

⁵⁷ AF, R 8082 n° 84.

⁵⁸ Horst MÖLLER, *Parlamentarismus in Preussen, 1919–1932*, Düsseldorf 1985.

la Bavière ou le Würtemberg où aucune politique de démocratisation n'a été initiée⁵⁹.

Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer le désarroi de l'ancienne élite administrative au seuil des années 1930. Certes, son pouvoir n'est pas vraiment ébranlé, mais l'émotion soulevée dans un groupe par ailleurs fragilisé par la baisse des salaires est immense⁶⁰. Celui-ci prend alors position dans le champ politique. En s'opposant aux gouvernements républicains, il sort en définitive de la neutralité qui avait prévalu lors du compromis de 1918. En s'appropriant le thème de la défense de la fonction publique professionnelle, la droite antirépublicaine réussit à capter l'insatisfaction de l'élite administrative qui se radicalise à partir de 1929⁶¹. La bureaucratie constitue alors un des éléments de la contradiction interne à laquelle succombe le régime parlementaire prussien en 1932, favorisant l'arrivée au pouvoir des nazis. Il n'est pas anodin que la première loi hitlérienne concernant la fonction publique le 7 avril 1933 porte le nom de «restauration de la fonction publique professionnelle».

À travers l'exemple des élites administratives sous la République de Weimar, c'est donc la question de la continuité sociale et politique des corps de l'État lors d'un changement de régime qui est posée. La République déçoit à la fois les «couches nouvelles», qui avaient espéré profiter de la démocratisation de l'appareil d'État pour asseoir leur promotion sociale, et les anciennes élites, qui se sont senties humiliées sans retrouver leur statut d'avant-guerre. Au total, c'est bien l'impuissance des forces de changement sous Weimar à imposer un projet social alternatif acceptable à la fois pour les anciennes et les nouvelles élites qui ressort⁶². L'échec des réformes est révélateur de l'absence d'un projet pédagogique républicain similaire à celui proposé par la III^e République en France dans les années 1880. Mais la République de Weimar n'a pas eu le temps en 14 ans de former une génération républicaine.

⁵⁹ Michael RUCK, *Korpsgeist und Staatsbewusstsein. Beamte im deutschen Südwesten, 1928–1972*, Munich 1996.

⁶⁰ Andreas KUNZE, *Civil servants and the Politics of Inflation in Germany 1914–1924*, Berlin 1986.

⁶¹ Jane CAPLAN, *Government Without Administration, State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*, Oxford 1988.

⁶² Christophe CHARLE, *La crise des sociétés impériales. Allemagne, France, Grande-Bretagne. Essai d'histoire sociale comparée*, Paris 2001, p. 357.

Deutsche Zusammenfassung

Wenn die Geschichte, gemäß der Formel des Soziologen Vilfredo Pareto, mit einem »Friedhof für Eliten« verglichen werden kann, läßt dieser Friedhof Zeiten starker Rivalität zwischen »alten« und »neuen« Eliten vermuten: die einen dazu bestimmt unterzugehen, die anderen danach bestrebt, sich je nach der Gunst politischer Wechsel die Macht anzueignen.

Das Beispiel der Weimarer Republik verdeutlicht diese Art von Spannung auf höchster Staatsebene: Im Laufe der vierzehn Jahre, die dieses Regime überdauert, versuchen die alten Eliten des Kaiserreiches, ihre Position gegenüber den neuen republikanischen Eliten zu bewahren, die sich als Träger demokratischer Legitimität verstehen und nach sozialem Aufstieg streben. Der höhere Staatsdienst ist einer der wichtigsten Schauplätze dieser Konkurrenz. Am Beispiel der Verwaltungseliten der Weimarer Republik wird also die Frage nach der sozialen und politischen Kontinuität der staatlichen Organe bei einem Regierungswechsel gestellt. Die Republik enttäuschte sowohl die alte wie die neue Führungsschicht: Während sich letztere erhofft hatte, von der Demokratisierung des Staatsapparates zu profitieren und so ihren sozialen Aufstieg zu festigen, fühlten sich die alten Eliten gedemütigt, ohne ihren Vorkriegsstatus je wieder zu erreichen. Insgesamt zeigt sich, daß die Veränderungen unter der Weimarer Republik nicht ausreichten, ein alternatives soziales Projekt zu schaffen, das gleichzeitig den alten wie den neuen Eliten hätte entgegenkommen können.

