



Vichy et les préfets

Le corps préfectoral français
pendant la Deuxième Guerre mondiale

Coordonné par Marc Olivier Baruch

Vichy et les préfets

Le corps préfectoral français
pendant la Deuxième Guerre mondiale

Coordonné par Marc Olivier Baruch
Textes rassemblés par Edenz Maurice

En couverture

Première page du fascicule illustré par Marcel Falter et remis à chacun des préfets le jour de la prestation de serment à l'hôtel de ville de Vichy, le 19 février 1942. Ce fascicule reprenait dans son intégralité le discours de l'Amiral Darlan (éditions du secrétariat général de l'information).

© Coll. J. Cornieux

«En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2021.

ISBN : 978-2-11-157428-1

SOMMAIRE

PRÉFACE	3
---------------	---

INTRODUCTION	7
--------------------	---

Marc Olivier Baruch, <i>Qui sont les préfets de Vichy ?</i>	9
---	---

SOURCES	29
---------------	----

Violaine Challéat-Fonck, Julie Deslondes, Bruno Galland et Grégory Zeigin, <i>Les sources pour l'histoire des préfets de Vichy en services d'archives : producteurs et typologie</i>	31
---	----

Julie Deslondes, <i>Aperçu du corps préfectoral normand durant la période de la guerre : figures de préfets à l'aune de leurs archives</i>	51
--	----

I PARTIE

LES PRÉFETS DANS L'ÉTAT FRANÇAIS	63
--	----

Marc Olivier Baruch, <i>Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy</i>	65
--	----

François Rouquet, <i>La journée du serment (Vichy, 19 février 1942) : un « pousse-au-jour » du maréchal Pétain</i>	77
--	----

Pierre Allorant, <i>Reconstruire la France, reconstruire l'État : Jacques Morane à Orléans, préfet bâtisseur ou politique ?</i>	93
---	----

Tal Bruttman, <i>Les rapports d'information des préfets à Vichy</i>	109
---	-----

Gaël Eismann, <i>Les préfets dans le dispositif répressif allemand de 1940-1942 : surveillance, contrôle et mise au pas</i>	129
---	-----

Laurent Joly, <i>Préfets et préfectures face à la persécution des juifs : aperçu général et focale sur le cas parisien</i>	145
--	-----

Isabelle Backouche, <i>Aménagement urbain et politiques antisémites : les opportunités saisies par la préfecture de la Seine</i>	161
--	-----

2 PARTIE

FIGURES DE L'AMBIVALENCE, FIGURES DE LA RÉSISTANCE..... 177

Jean-Marie Guillon, *Préfets du Var et de Provence, convictions, double jeu et agir double* 179

Laurent Thiery, *Fernand Carles, préfet en « zone rattachée » Nord – Pas-de-Calais (1940-1944)* 195

Jean-Claude Barbier, *Deux déportations, deux assassinats : Henri Dadoune et Alfred Golliard* 207

Jean-Noël Thomas, *Édouard Bonnefoy, préfet et résistant, de Paris à Neuengamme (1940-1945)* 223

Laurent Douzou, *Jean Moulin, préfet dans la Résistance ou préfet de la Résistance ?* 239

3 PARTIE

DEVENIR ET SOUVENIR..... 249

Gilles Morin, *Hommage à Adrien Tixier* 251

Jean-Claude Barbier, *Préfets déportés, préfets résistants ? Reconnaissance et formes de la résistance des préfets* 261

Marc-René Bayle, *Les commissaires de la République de la Libération : le modèle proconsulaire en action* 281

Pierre André Peyvel, *Que deviennent les préfets de Vichy après 1945 ?* 291

Marc Olivier Baruch, *Mémoires et fictions des préfets de Vichy* 305

INDEX..... 319

LISTE DES AUTEURS..... 327

Préface

Le 19 décembre 1964, en présence du général de Gaulle, des membres du gouvernement, du corps diplomatique, des corps constitués et de délégations d'anciens combattants de la Résistance, André Malraux, ministre d'État chargé des Affaires culturelles, prononçait le discours de panthéonisation des cendres de Jean Moulin, allocution devenue pièce d'anthologie de la rhétorique mémorielle. C'est pour commémorer le cinquantième anniversaire de cet événement marquant que le préfet Michel Lalande, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, demandait en novembre 2014 au Comité d'histoire du corps préfectoral, présidé par le professeur Jean Tulard, membre de l'Institut, de piloter une journée d'études et d'hommage à l'une des plus hautes figures, la plus connue en tout état de cause, de la fonction préfectorale.

Il fallut un peu de temps pour préparer l'événement, et ce d'autant plus que trois rencontres furent finalement organisées, au cours de l'année 2016, sous la double conduite de Marc Olivier Baruch, titulaire de la direction d'études « Histoire politique de l'administration » à l'École des hautes études en sciences sociales, et de Pierre André Peyvel, préfet tout juste honoraire et membre de cette cohorte, plus fournie qu'on pourrait le penser, de membres du corps préfectoral passionnés, et souvent diplômés, d'histoire. Intitulé « Préfets et préfectures pendant la Seconde Guerre mondiale » dans sa nouvelle configuration, le projet ne visait plus à procéder à la commémoration d'une commémoration, mais à la compréhension des contraintes, des choix et des motivations des personnels préfectoraux qui eurent à conduire l'administration territoriale du pays entre 1939 et 1945 – voire au-delà, tant il est clair que l'impact de ces moments de cassure et de choix ne pouvait pas prendre fin avec la disparition des causes qui les avaient entraînés.

Ces rencontres associaient, d'un côté, autorités politico-administratives, à commencer par les membres du corps préfectoral, de l'autre, monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le choix de leur localisation, d'abord à Lyon les 20 et 21 janvier, ensuite à Caen, les 17 et 18 mai, enfin à Paris le 12 octobre, était dicté par ces mêmes considérations : des préfectures de régions au sein desquelles se distinguent des laboratoires universitaires spécialisés sur la Seconde Guerre mondiale. Édouard Bonnefoy, Pierre Daure, Adrien Tixier : chacun des colloques portait le nom d'un grand administrateur – préfet ou ministre de l'Intérieur – peu connu du grand public, mais qui, à sa manière, fut de ceux qui contribuèrent à sauver l'honneur de l'administration française, se situant ainsi du meilleur côté de cet éventail d'attitudes multiples des Françaises et des Français durant ces temps sombres, attitudes dont il est indispensable de rappeler qu'elles ne sauraient se résumer aux diptyques convenus

« résister/collaborer » ou « soumission/refus », comme l'a montré Pierre Laborie, l'un des plus subtils historiens ayant étudié cette période. En témoigne parmi bien des exemples l'action de Pierre-Henry Rix, sous-préfet de Bastia, à laquelle je suis particulièrement sensible. À partir du printemps 1942, il s'attache sans relâche à transformer les juifs de Corse en ressortissants turcs afin qu'ils échappent aux mesures discriminatoires dictées par les autorités vichystes et aux rafles de juillet qui conduisent à un voyage sans retour pour l'Allemagne.

Tenu sous le patronage du préfet de région Michel Delpuech, le colloque de Lyon s'ouvrit par un hommage à Jean Moulin, « préfet dans la Résistance ou préfet de la Résistance », selon les termes de l'historien Laurent Douzou. Cette rencontre visait aussi à mettre en lumière une autre figure héroïque du corps, Édouard Bonnefoy. Successivement préfet de la Mayenne, de la Loire-Inférieure et du Rhône sous l'Occupation, il fut arrêté par la Gestapo lyonnaise le 8 mai 1944 puis déporté au camp de Neuengamme, d'où il ne revint pas.

Laurent Fiscus, préfet du Calvados, ouvrit quatre mois plus tard les journées Pierre Daure. Préfet, ce savant, qui travailla avec les plus grands physiciens de son temps, ne le fut que deux années – mais quelles années ! – en dirigeant la préfecture du Calvados de juillet 1944 à mai 1946. Il connaissait Caen pour en avoir été le recteur de fin 1937 à fin 1941, époque où il fut relevé de ses fonctions (il les retrouva de 1948 à 1963) sur les instances du ministre de l'Intérieur Pierre Pucheu, un fasciste français comme il en fut peu.

Syndicaliste devenu ministre de l'Intérieur du gouvernement provisoire jusqu'au départ du général de Gaulle fin janvier 1946, Adrien Tixier donnait l'éclat de son renom au colloque de clôture qu'inaugura le préfet de la région Île-de-France, Jean-François Carencu. Comme l'écrit Gilles Morin, Tixier, haute figure de la place Beauvau insuffisamment connue, était « conscient de ce que la défaite de la France et l'Occupation avaient marqué en profondeur le pays, affaibli les consciences et l'esprit de la nation, fit le choix d'agir en redéfinissant systématiquement les principes de l'action au quotidien, dans le sens des valeurs républicaines. Reconstruire l'État et refonder la République étaient intimement liés chez lui. »

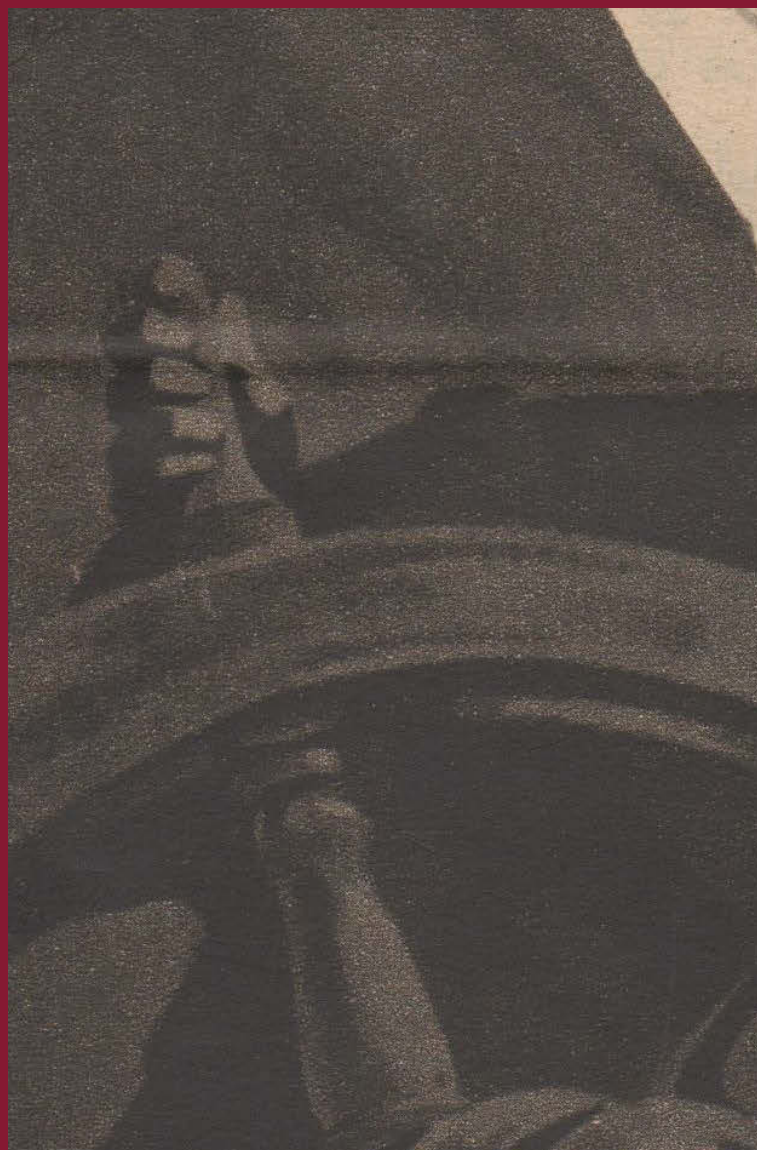
Le travail présenté ici constitue les actes de cette série de réunions scientifiques. Deuxième ouvrage de la collection du département d'histoire du corps préfectoral, que j'espère nombreuse, il ne recherche ni la tentation d'exhaustivité, ni la spécialisation extrême sur une période dont la complexité et les contradictions continuent d'alimenter les débats. Sans rien concéder au sérieux scientifique, il n'entend pas moins proposer un regard renouvelé.

Les contributions interrogent ainsi de façon stimulante, outre les outils de la répression et de l'exclusion, le métier et la carrière préfectorale sous Vichy, les relations des préfets avec leurs ministres, leurs destins à la suite de la réinstallation des institutions républicaines et la mémoire du corps sur Vichy. À l'image

du préfet Fernand Carles qui, du Front populaire jusqu'à la Libération, exerce dans le seul département du Nord, l'ambiguïté des figures se place également au cœur des analyses. Enfin, du Nord au Var, en passant par la Seine, le Loiret et le Jura, une attention soutenue est prêtée à la diversité des situations spatiales.

Je sais gré au département d'histoire de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur de poursuivre l'œuvre de mise en valeur du rôle joué par les préfets et les préfectures aux périodes clefs de notre histoire, fussent-elles douloureuses. Cette publication vient en effet rappeler combien assurer la permanence de l'État et faire preuve de discernement sont les enjeux premiers du métier et de la vie d'un préfet.

Jean-Benoît Albertini, préfet
Secrétaire général du ministère de l'Intérieur



INTRODUCTION



Qui sont les préfets de Vichy ?

Marc Olivier Baruch

René Bousquet, Maurice Papon. En deux noms, la cause est entendue, et la légende noire écrite : les hauts fonctionnaires de l'administration préfectorale de Vichy, issus du radicalisme républicain, servirent sans ciller l'État français jusque dans les pires errements de la collaboration d'État. Après une épuration particulièrement douce, ils constituèrent les cadres administratifs ou économiques de la Quatrième République. On compense en général, dans l'histoire administrative secrétée par les institutions, cette image uniformément sombre par la rédemption collective payée, pour l'ensemble du corps, par le sacrifice de quelques-uns, sacrifice résumé par le portrait en pied de Jean Moulin, dont la gloire préfectorale ne se dément pas depuis sa panthéonisation de décembre 1964¹, voici dessiné, en ses deux faces, le préfet des années sombres. La réalité est sans doute plus complexe que ces deux faces de la médaille. Nous nous proposons ici d'exposer quelques éléments de cette complexité, à partir d'une première analyse des informations dont nous disposons sur les préfets en fonctions entre l'été 1940 et l'été 1944. Cette première approche, après quelques préalables méthodologiques, cherchera à extraire de la masse inégale des sources les éléments significatifs d'une carrière. À partir de là il sera possible d'envisager une vision évolutive, en s'interrogeant sur l'application au corps préfectoral de la notion de « temps des élites » : en brouillant les images simples ou pieuses, la réintégration des temporalités nous éclairera ainsi sur les moments collectivement perçus par le corps comme critiques, et fera émerger des itinéraires susceptibles de présenter, par-delà l'irréductibilité de chaque parcours professionnel et de chaque destin personnel, une valeur idéal-typique.

Il existe deux séries d'ouvrages sur le corps préfectoral, qui sont aux antipodes l'une de l'autre. Il s'agit en premier lieu des textes provenant des préfets eux-mêmes, qui prennent parfois la forme d'un journal et, plus fréquemment, celle de souvenirs rédigés après coup². Ils informent beaucoup, en apportant des éléments de fait et en confirmant la prégnance de la rhétorique de l'intérêt général dans le discours des préfets sur eux-mêmes. On associera à cette catégorie les articles, souvent plus descriptifs qu'analytiques, que des préfets d'aujourd'hui

1. Traduction institutionnelle de l'évolution de sa mémoire, comme le retrace Henry Rousso dans Jean-Pierre Azéma (dir.), *Jean Moulin face à l'Histoire*, Paris, Flammarion, 2000, p. 299-309.

2. Dont plusieurs concernent la période de Vichy : journal de Carles, préfet du Nord, de Graux, préfet du Calvados. souvenirs de Lecornu, sous-préfet de Châteaubriant au moment de l'exécution des otages ; de Trouilé, préfet de la Corrèze en 1944, etc.

consacrent à ceux qui les ont précédés. La revue de l'Association du corps préfectoral, *Administration*, fut longtemps le vecteur favori de publication de ces textes.

Le second ensemble de textes susceptibles d'éclairer l'histoire préfectorale est constitué de travaux universitaires prenant la forme de monographies ou d'articles consacrés à un département³, un aspect des fonctions préfectorales, un sous-groupe possédant des caractéristiques spécifiques⁴. Nombre d'entre eux sont dus à Guy Thuillier, dont l'inlassable intérêt pour la chose administrative passe aussi par l'étude de quelques préfets des temps passés⁵. Il fut l'un des membres éminents du colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives sur le thème « Les préfets en France 1800-1940 », colloque dont les actes furent publiés en 1978⁶. Reste qu'on ne peut que regretter qu'à l'exception du Second Empire, qui fait l'objet d'une excellente étude de Bernard Le Clère et Vincent Wright⁷, on ne dispose d'aucune synthèse de qualité sur l'histoire du corps préfectoral. Le seul ouvrage qu'on trouve cité dans les contributions sur le sujet est *L'Histoire des préfets* publiée en 1950 par l'ancien sous-préfet Pierre-Henry aux Nouvelles Éditions latines. Or ce texte est dépassé dans son propos et douteux dans son idéologie⁸.

La seule analyse scientifique globale du corps préfectoral à l'époque contemporaine resta ainsi pendant longtemps le livre de Jeanne Siwek-Pouydesseau sur *Le Corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, publié en 1969⁹. On ne pouvait qu'admirer, bien avant la généralisation de l'informatique, cette exploitation fouillée de données d'ordres biographique et professionnel concernant 1 300 préfets. Des conclusions en étaient tirées à la fois sur le profil socio-culturel des préfets entre 1875 et 1958 – à l'exception des années 1940 à 1944 – sur les modalités de leurs carrières, sur leurs liens avec les acteurs politiques. S'agissant de cette période, l'ouvrage reste tout à fait pertinent.

3. Voir par exemple Jean-Luc Marais (dir., avec la collaboration de Céline Lambert), *Les Préfets de Maine-et-Loire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2000.

4. Philippe Lasterle, « Les officiers de marine, préfets par gros temps », dans Maurice Vaisse (dir.), *Les Préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 1800 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant et Paris, LGDJ, 2001, p. 325-352.

5. De Guy Thuillier, on lira aussi avec intérêt une contribution d'ordre méthodologique, « Comment étudier l'histoire du corps préfectoral ? » D'abord publié en 1993 dans la *Revue administrative*, ce texte est plus facilement consultable dans le recueil d'articles de l'auteur, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité d'histoire économique et financière de la France, 1999, p. 461-469.

6. IFSA, *Les Préfets en France 1800-1940*, Genève, Droz, 1978.

7. *Les Préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin, coll. « Travaux et recherche de sciences politiques de la FNSP », 1973.

8. Son auteur fut un membre actif de l'Association pour la défense de la mémoire du maréchal Pétain.

9. Armand Colin, coll. « Travaux et recherche de sciences politiques de la FNSP », 1969.

Il fallut attendre les années 1990 pour voir apparaître le très utile *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870-mai 1982*, publié en 1994 par les Archives nationales¹⁰. Dû à l'un des très rares membres du corps préfectoral passés par l'École nationale des chartes, René Bargeton, il comportait 1 985 notices de préfets en poste entre 1870 et 1982¹¹. En définissant la population préfectorale prise en compte et le contenu des notices, la préface de l'ouvrage, sorte de « mode d'emploi » du corps préfectoral, informe précisément sur la fluidité et les ruptures de la fonction préfectorale, avec l'apparition de nouveaux grades, tels les préfets régionaux en 1941 ou les IGAME (inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire) en 1948.

Cet outil, indispensable mais statique, fut mis à profit par Luc Rouban qui publia, en 2000, la première synthèse du temps long de l'administration préfectorale en République¹². Dans ce travail, dédié à la mémoire de Vincent Wright, il étudie dans une perspective sociographique la population des 2 285 préfets ayant servi tous les régimes qui se sont succédé en France entre 1870 et 1997. Travail considérable, aux enseignements multiples et passionnants ; ce ne sont pas moins de 31 tableaux qui présentent des comparaisons entre périodes¹³, non seulement en matière d'âge, de diplôme, d'origine géographique ou sociale, mais aussi de modalités de carrières, de parcours administratif, de relations aux élites politiques. Luc Rouban définit ainsi cinq « méta-modèles », qu'il nomme « ordres institutionnels », permettant d'éclairer et de catégoriser l'exercice des trajectoires de préfets. Il sera fait ici grand usage de ce travail, qui tire ses informations du dictionnaire, cité plus haut, de René Bargeton, de différents annuaires et, très largement, de sources archivistiques.

On trouve dans pratiquement chaque service d'archives départementales les papiers issus des cabinets de préfets. Ces documents retracent avec précision l'activité politique du préfet, ses liens avec les élus locaux, sa manière de rendre compte aux instances ministérielles. Mais ils disent peu de choses du préfet lui-même, de telle sorte qu'il convient de consulter le dossier individuel de chaque préfet, tel que le bâtissait et le l'enrichissait la direction du personnel du ministère de l'Intérieur.

10. Pour la période antérieure, on dispose, depuis 1989, d'un autre annuaire publié par les Archives nationales. Intitulé *Le Personnel de l'administration préfectorale, 1800-1880* ; il recense 8 767 noms, correspondant à 19 600 nominations dans l'administration préfectorale, tous grades confondus.

11. Incluant donc, comme cela semble aujourd'hui naturel, la période de Vichy. L'évolution est sensible par rapport au livre de Jeanne Siwek-Pouydesseau, qui ignorait cette époque non par crainte de l'aborder, mais parce qu'il n'était guère concevable de traiter alors d'une telle période. Dès le début de la décennie suivante, cette inhibition s'effaça progressivement.

12. Luc Rouban, *Les Préfets de la République 1870-1997, Cahiers du CEVIPOF*, n° 26, FNSP-CNRS, 2000.

13. L'auteur détermine huit périodes : Gambetta ministre de l'Intérieur, Thiers, Ordre moral, Troisième République, Vichy, gouvernement provisoire, Quatrième République, Cinquième République.

Le cas des préfets ayant servi l'État français a ceci de particulier qu'il existe en fait deux dossiers ouverts à leur nom dans la sous-série F1bI (personnel du ministère de l'Intérieur) : l'un (cotes 700 à 800, ou 943 à 966), d'ordre administratif, porte sur l'ensemble de la carrière, les affectations sous Vichy y prenant leur place chronologique parmi celles obtenues avant, et le cas échéant après, la période de l'État français. Plus spécifique, le second dossier (conservé sous les cotes 1037 à 1125) concerne l'épuration : il est composé des éléments les plus significatifs extraits du dossier précédent, ainsi que des pièces relatives aux mesures prises à la Libération envers chacun des membres du corps préfectoral. Détaillons brièvement ce que permet le dépouillement de l'un et l'autre de ces dossiers.

Le dossier « administratif » est d'abord un résumé de la carrière. La chemise cartonnée qui en constitue le contenant retrace la suite des affectations de l'intéressé, avec la date de la nomination – fût-ce pour ordre – et la date d'installation, c'est-à-dire de prise effective de fonctions. Le dossier administratif comprend également des éléments d'ordre financier, liés à la progression dans la carrière. Les préfectures, pour la période qui nous intéresse, étaient réparties entre quatre classes (de la 3^e classe à la hors-classe), la carrière consistant à occuper successivement des postes de chacune des classes, donc à voir son traitement progresser en conséquence. Ce *cursus honorum* rigide fut assoupli par l'instauration sous la Troisième République de la « classe personnelle », accordée à titre définitif par le ministre de l'Intérieur à un préfet indépendamment de son accession à une préfecture de la catégorie correspondante¹⁴.

Dans la chemise cartonnée qu'on vient de décrire, se trouve un sous-dossier regroupant les feuilles annuelles de notation¹⁵, un autre les interventions et, réparties par affectation, les pièces qui traduisent le quotidien, parfois terriblement prosaïque, des relations d'un sous-préfet ou d'un préfet avec sa tutelle : arrêts de maladie, demande de congés – surtout s'ils s'accompagnent d'une sortie du territoire départemental, que le ministre doit autoriser explicitement – état des frais de déménagement. Pour faire établir par la SNCF la carte de circulation dont bénéficient, avantage non négligeable, les membres de l'administration préfectorale, le ministère demanda au cours des années quarante une photographie d'identité. L'examen de ces photos fait aussi partie du travail de l'historien.

14. Sur les tribulations de la notion de classe personnelle depuis 1907, date de leur création par Clemenceau, voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les Préfets...*, *op. cit.*, p. 49-50.

15. Que les préfets remplissent pour les sous-préfets et pour eux-mêmes.

Ce même dossier peut aussi contenir des pièces d'ordre politique. Il est rare en effet qu'au cours d'une carrière un membre de l'administration préfectorale n'ait eu aucune occasion de se faire remarquer soit de son préfet lorsqu'il est sous-préfet, soit des élus qui demandent son maintien avec promotion ou au contraire sa mutation hors du département avant la prochaine échéance électorale, soit encore d'un journal, local ou national, le plus souvent d'opposition (*L'Action française* était friande de ce type de dénonciation), qui ne perdra pas une occasion de souligner la partialité politique de tel ou tel subordonné du ministre de l'Intérieur. Coupures de presse, lettres, notes griffonnées lors d'un coup de téléphone ou d'un entretien dans le cabinet du directeur du personnel restent, exploitées ou non, dans une mince sous-chemise.

Mais, pour ceux qui servirent l'État français, l'essentiel du dossier politique se trouve dans « l'autre » dossier. Constitué au moment où durent se mettre en place, de manière précipitée, les procédures d'épuration administrative et pénale du corps préfectoral, ce dernier se compose à la fois de documents ayant servi de fondement aux accusations justifiant une mesure d'épuration et de pièces produites à chacune des étapes de ces procédures. On y trouve donc presque systématiquement les avis des commissions consultatives chargées de proposer l'une une mesure d'épuration, l'autre un éventuel reclassement si la carrière sous Vichy était considérée comme exagérément rapide. S'agissant des préfets auxquels étaient reprochés des faits particulièrement graves, le dossier comporte aussi les procès-verbaux d'interrogatoires de témoins lorsque, par commission rogatoire d'un juge d'instruction, la police était chargée de nourrir le dossier pénal des intéressés. L'arrêt ou le décret portant mesure d'épuration, parfois éloigné de la proposition faite par la commission, engendre une autre série de pièces : celles relatives au calcul de la pension due, et plus tard, à mesure que le temps vient atténuer la rigueur des châtiments, celles portant application des lois d'amnistie ; éventuels pourvois devant la juridiction administrative aussi, générant mémoires en réponse du ministère de l'Intérieur, jugement ou arrêt et, si la mesure initiale est annulée, modalités de reconstitution de carrière sous son double versant, administratif et financier.

Cette répartition de pièces entre deux dossiers peut, en première analyse, apparaître comme la concrétisation quasi métaphorique de la banale dichotomie rupture-continuité : celle-ci traduite par un dossier administratif englobant, affectations parmi d'autres, les postes tenus sous l'État français, celle-là signifiée par le dossier d'épuration, qui marque évidemment une inflexion dans la carrière. C'est toutefois plus en croisant qu'en opposant ces deux ensembles qu'apparaissent le plus clairement les difficultés d'interprétation des comportements, qui rendra nécessaire l'approche systématique que nous proposons plus loin. Il est banal de rappeler – c'est le cas dans toute recherche sur archives – qu'un document ne se

comprend pleinement que si l'on sait qui parle de quoi à qui¹⁶, dans quel style, quel euphémisme est courant, quelle formule est creuse, etc.¹⁷ Plus significatif pour notre propos ici est l'utilisation, tout au long de la période qui s'étend du début des hostilités à la fin des opérations d'épuration, des doubles langages, et plus subtilement des doubles interprétations des faits : un préfet, au demeurant résistant incontestable, demanda ainsi à Laval, en août 1942, la régularisation de sa situation au motif que son éviction, en octobre 1940, par Peyrouton avait été présentée comme « une mesure symbolique », nécessaire pour des raisons d'affichage politique mais devant être rapidement compensée par une nomination dans un grand corps. Cinq ans plus tard, s'adressant au ministre socialiste Le Troquer, il sollicitait un reclassement particulièrement favorable comme préfet hors classe, au motif que c'était « parce que cette administration [de Vichy] [le] considérait – à juste titre – comme hostile à sa politique vis-à-vis de l'occupant comme vis-à-vis des institutions républicaines qu'elle a[vait] pris cette mesure¹⁸. » Ce genre de réécriture, ou à tout le moins de sollicitation d'un même fait à des fins opposées, n'est pas isolé. Il se diffuse au contraire à mesure que la source s'éloigne de l'archive produite dans l'activité administrative pour se rapprocher du statut de rapport, de témoignage ou d'autre écrit de circonstances.

Revenons aux sources et aux chiffres. Dès les premières lignes du texte de Luc Rouban¹⁹, une caractéristique des préfets de Vichy apparaît : leur nombre. En effet, pendant les 63 années que dura la Troisième République (avec les bornes posées ci-dessus), 934 hommes exercèrent des fonctions préfectorales, ils furent 303 pour les douze ans de la Quatrième République *stricto sensu*. Le nombre moyen de changements de préfets par an fut donc de 14,9 sous la Troisième République ; il doubla presque, en atteignant le nombre de 25,2 sous la Quatrième République. Mais même celle-ci apparaît comme un modèle de stabilité par rapport à l'État français, où le taux de rotation par année culmine à 57,2. On peut certes trouver bien des facteurs expliquant ce chiffre, des difficultés d'administration de la période aux exigences de l'occupant ou à la volonté de revanche politique. Il n'en signe pas moins l'extension à la sphère administrative de l'instabilité politique qui caractérise le régime.

Si Vichy marqua le début de l'institutionnalisation du corps préfectoral²⁰, les préfets de l'État français ressemblaient en moyenne beaucoup à ceux qui servirent

16. Une anecdote à ce sujet : dans la mesure où les préfets fournissaient eux-mêmes les renseignements les concernant, il est piquant de constater qu'un futur secrétaire d'État à l'Intérieur, dont le niveau d'études juridiques s'arrêtait aux « examens de doctorat en droit » lorsqu'il était sous-préfet, s'octroya de lui-même le titre de docteur en droit dès qu'il devint préfet (AN F1b1 954).

17. Guy Thuillier, *op. cit.*, *passim*.

18. AN F1b1 944.

19. *Op. cit.*, p. 3.

20. *Op. cit.*, p. 49.

la Troisième République. À l'exception, notable mais peu importante en volume, des militaires²¹, les préfets de Vichy sont biographiquement proches de leurs prédécesseurs. Leur origine géographique reste majoritairement le sud du pays²² et leur cursus universitaire privilégie toujours, à 80 %, le passage par les facultés de droit. Avec une spécificité toutefois : 22 % de préfets de Vichy étaient docteurs en droit, pourcentage jamais atteint jusque-là et qui ne sera jamais retrouvé par la suite²³ : est-il abusif de voir dans cette caractéristique une origine du « légicentrisme » dont nous avons, après d'autres²⁴, cru lire les traces dans l'attitude de la haute fonction publique de l'État français ? En revanche la lecture des dossiers individuels renseigne peu sur la religion effective, la référence quasi unanime au catholicisme n'indiquant pas ce qu'il en est de la pratique religieuse.

L'ensemble de ces caractéristiques traduisaient on ne peut plus concrètement la forte emprise du parti radical sur le ministère de l'Intérieur depuis le début du siècle. Dans les années trente, et mis à part les cabinets Laval et Tardieu d'un côté, Blum de l'autre, la place Beauvau se trouva tenue presque continûment par le parti radical, soit au niveau de ses ténors (Chautemps, Sarraut) soit par des députés dont le nom n'est pas passé à la postérité, tels Albert Mathieu ou Jean Durand. Un certain type de préfet en découlait ; c'est, pour l'essentiel, à partir du vivier qui les produisait que Vichy construisit son administration préfectorale.

Le corps préfectoral qui sert Vichy n'est pourtant pas identique à celui en fonctions sous la République. Il en va ainsi, très concrètement, des origines sociales des membres de l'administration préfectorale de l'État français. Les conclusions de Luc Rouban sont sans ambiguïté :

Les origines sociales des préfets de Vichy tranchent clairement avec celui de leurs prédécesseurs. La proportion des préfets originaires des classes supérieures perd dix points alors que les préfets issus des classes populaires ou moyennes constituent presque la moitié de l'effectif, ce qui est assez conforme aux origines sociales comme aux préoccupations populistes des animateurs de la Révolution nationale²⁵.

21. Ils sont six fois plus nombreux sous Vichy, où ils représentent 6 % des effectifs, que sous la Troisième République.

22. 27,3 % des préfets nommés entre 1876 et 1940 en sont issus, alors que seulement 13,7 % de la population française en est originaire. Le chiffre baisse peu sous Vichy, à 26 % ; en revanche, on constate une sur-représentation de l'actuelle région Rhône-Alpes, qui atteint le niveau record de 9,5 %, qu'elle ne retrouvera jamais plus. Voir J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 21-27 et L. Rouban, *op. cit.*, p. 6-11.

23. Soit deux fois plus que sous la Cinquième République, L. Rouban, *op. cit.*, p. 30.

24. Notamment par Danièle Lochak, « Les mésaventures du positivisme ou la doctrine sous Vichy », dans *Les Usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, 1989, p. 252-285, et Robert Badinter, *Un antisémitisme ordinaire : Vichy et les avocats juifs*, Paris, Fayard, 1997.

25. *Op. cit.*, p. 18. Il s'agit là de l'ensemble des préfets en fonctions sous Vichy. L. Rouban indique que si on se limite aux seuls préfets nommés par l'État français, le nombre de ceux issus des classes supérieures diminue encore, passant de 54 à 51 %.

Quelques éléments socio-politiques peuvent être regardés de plus près. Reprenons ainsi à l'État français, pour les examiner l'un après l'autre, les qualificatifs revendiqués de rénovation de la carrière préfectorale : des hommes jeunes, des hommes neufs, des hommes compétents, restés à l'écart de l'intrigue politique.

Des hommes jeunes

La faible variation de la moyenne d'âge des préfets lors de leur nomination entre la Troisième République (43,6 ans) et Vichy (44,7 ans)²⁶ montre que malgré la symbolique associée à son chef, père ou grand-père de la Patrie, l'État français n'est pas une archéocratie. Ce fut même un rajeunissement des cadres qui se manifesta d'abord, pour des raisons arithmétiques, dans les premiers temps du régime grâce à l'appel d'air qui découla des nombreuses épurations tout de suite mises en œuvre : abaissement des limites d'âge, par application de la loi du 12 septembre 1940²⁷, et « juilletisation²⁸ » décapitèrent en effet la hiérarchie. À l'exception notable du Nord dont le préfet, Carles, en poste depuis avril 1936, resta en place (sans doute en raison des inextricables difficultés administratives et matérielles nées du rattachement de son département à l'administration militaire allemande de Bruxelles), les grandes préfectures changèrent toutes de titulaire. La génération des hommes nés autour de 1880 céda la place, à commencer par le plus gradé des préfets, Villey-Desmeserets, préfet de la Seine, âgé de 62 ans. Il en fut de même à Toulouse (Atger), à Bordeaux (Bodenan), à Marseille aussi – où le préfet Bouet, plus heureux que ses confrères, ne fut pas mis à la retraite, mais intégré au Conseil d'État.

Furent surtout atteints, parmi les hommes nés dans la décennie suivante, ceux qui avaient dû leur fortune administrative au voisinage d'un hiérarque de la Troisième République, socialiste, radical ou « belliciste », donc ennemi déclaré du régime nouveau : Verlomme, ancien directeur du cabinet de Marx Dormoy et ancien directeur du personnel du ministère, Berthoin, son successeur à ces deux fonctions auprès d'Albert Sarraut, Bollaert, préfet du Rhône et homologue d'Herriot, eurent droit à des vacances forcées, les deux premiers en étant reclassés, respectivement comme directeur de l'hôpital Sainte-Anne et comme trésorier-payeur général de l'Isère, le dernier par juilletisation, à l'âge de 50 ans. Il y eut aussi de très jeunes retraités, tel Roger Genebrier – qui cumula en

26. *Ibid.*, p. 55.

27. *Journal officiel* du 18 septembre 1940. Les nouvelles limites d'âge, abaissées de deux ans pour les préfets et de cinq ans pour les sous-préfets, pouvaient être appliquées à la demande des intéressés ou d'office par le ministre de l'Intérieur.

28. Terme tôt apparu dans le langage administratif pour désigner « le bénéfice des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1940 », à savoir le relèvement de fonctions de tout agent à la discrétion du ministre, et sans motivation.

quelques années deux records en sens contraire : plus jeune préfet en exercice au printemps 1938 (âgé de 37 ans, il était alors chef de cabinet de Daladier), il fut peu après un des plus jeunes retraités de France, à l'automne 1940.

Deux générations se partagèrent les dépouilles. Le terme « génération » est d'ailleurs sans doute excessif, s'agissant d'hommes dont les dates de naissance s'évaluent sur à peine plus de vingt ans. Pourtant, entre un homme né en 1895 – qui connaîtra les tranchées, la victoire, la reconstruction, servant souvent dans les territoires recouverts d'Alsace-Lorraine – et celui qui, de dix ans son cadet seulement, servira surtout un État en crise, la différence est profonde. Ce sont ces derniers que l'État français placera aux postes de commande, surtout après le retour de Laval aux affaires, au printemps 1942. Sans s'arrêter aux cas extrêmes de ces préfets de quelques semaines de l'été 1944, qu'attendaient les balles des résistants ou celles du poteau d'exécution²⁹, les principales personnalités de l'administration préfectorale et policière avaient pour noms Ingrand, qui fut durant toute l'Occupation en titre délégué du ministre de l'Intérieur dans les territoires occupés, et en fait quasi substitut dudit ministre, et qui n'avait que 35 ans lors de sa nomination, Bousquet, né en 1909, ou Demange, nommé en août 1940, à 34 ans, directeur du personnel du ministère de l'Intérieur, et six mois plus tard directeur du cabinet du ministre.

Ces jeunes hommes voisinaient avec une génération plus aguerrie par des années au service de l'administration préfectorale de la République : un des doyens en était Angeli, né en 1883, préfet puis préfet régional à Lyon jusqu'à février 1944, qui se caractérisa par son souci de l'ordre et de la répression, notamment anti-sémite. Né en 1886, Amédée Bussière, qui sera préfet de police lors de la rafle du Vél' d'Hiv, avait gagné ses galons préfectoraux sous la République : préfet de l'Oise depuis 1934, il n'avait eu qu'à se féliciter de l'arrivée au pouvoir du Front populaire, qui fit du député radical de ce département, Raoul Aubaud, notoirement maçon, un sous-secrétaire d'État à l'Intérieur. Lemoine, de deux ans son cadet, qui sera en 1944 secrétaire d'État à l'Intérieur quand Darnand sera le véritable chef du ministère, avait déjà occupé six postes de préfet depuis son accession à ce grade, en 1930. Doyens du corps préfectoral de la République utilisé par Vichy, ces figures n'en constituaient pas la majorité. Environ les deux tiers des hommes qui furent durablement préfets sous l'Occupation étaient nés dans la dernière décennie du XIX^e siècle, de sorte qu'on ne saurait les évoquer tous : parmi bien d'autres, des hommes aussi nécessaires au régime que Sabatier, secrétaire général pour l'administration puis préfet régional à Bordeaux,

29. Tels Philippe Frantz, né en 1911, préfet de l'Isère un mois avant d'être abattu par la Résistance le 1^{er} août 1944, ou son aîné d'un an, le milicien tortionnaire Rebouleau, nommé préfet à Montpellier le 11 juillet 1944, fusillé trois mois plus tard.

Rivalland, contrôleur général des armées devenu secrétaire général à la police à l'automne 1941 puis préfet régional à Marseille jusqu'au début de 1943, ou encore Chéneaux de Leyritz, en poste à Toulouse de la défaite jusqu'au début de 1944, en étaient tous trois issus.

Des hommes neufs

Entendant citer le nom des hommes cités plus haut, n'importe quel membre de la préfectorale d'alors les aurait, presque instinctivement, classés en deux catégories : ceux issus de la carrière, pour emprunter un terme au Quai d'Orsay (modifié Hôtel du Parc) et les autres. Car là fut la principale novation de Vichy en termes de politique du personnel. Dès le premier grand mouvement préfectoral du régime, intervenu le 17 septembre 1940, le tout nouveau ministre de l'Intérieur, Marcel Peyrouton, fit montre de ce qu'il nommerait, peu après, « la volonté de "régénération" du gouvernement », ainsi décrite :

Révocations, mises à la retraite, choix dans d'autres catégories de fonctionnaires, voilà la marque d'un programme de force et d'action dont ne peuvent que bénéficier l'ordre et la discipline d'État³⁰.

Peyrouton légitimait ces vastes purges par un syllogisme fort prisé alors. Majeure : La politique nuit au pays (« La politique avait profondément pénétré dans les cadres administratifs du pays, en en paralysant l'action ») ; mineure : les préfets d'hier faisaient de la politique (ils étaient devenus de véritables « professionnels de l'élection ») ; conclusion : les préfets d'hier n'avaient plus leur place dans l'État d'aujourd'hui.

Un bilan, tiré un an après l'instauration du régime³¹, soulignait l'ampleur du renouvellement : 82 postes sur 87 étaient occupés par de nouveaux titulaires, tandis que 80 anciens préfets étaient sortis des cadres – dont 33 par mise à la retraite anticipée et 40 par application de la loi du 17 juillet 1940³². La régénération promise se traduisait par l'entrée dans la carrière préfectorale de 23 nouveau-venus, issus pour la plupart d'entre eux d'autres secteurs de l'administration. Vichy constitua là encore, comme le rappelle L. Rouban, un entre-deux. Le rythme de recours au vivier de la haute fonction publique s'y accrut en effet sensiblement, atteignant le taux de 39,7 % alors qu'il n'était que de 28,6 % sous la Troisième République. Les Quatrième et Cinquième Républiques institutionnaliseront le processus (qui atteignit respectivement le niveau de 46,2 %

³⁰. Les *Documents français*, revue des hautes études politiques, sociales économiques et financières, n° 11, novembre 1940, p. 2.

³¹. AN 2AG 460.

³². 39 de ces 40 « juilletisations » étaient intervenues avant mars 1941, ce qui confirme que l'épuration fut mise en œuvre dès les premiers temps du régime.

et 44,3 %) ³³. Moins blasés à ce phénomène que nous ne le sommes devenus, les membres de l'administration préfectorale de l'État français trouvèrent le chiffre élevé – environ un quart des postes de préfet – d'autant que les nouveaux venus se voyaient parfois confier des places majeures. On a déjà cité, au sommet de la hiérarchie, Rivalland à Vichy et Ingrand à Paris, et Chéneaux de Leyritz, issu du Conseil d'État, à Toulouse, mais il y eut aussi, parmi bien d'autres, l'amiral Bard à la préfecture de police, l'inspecteur des finances Donati à Chartres puis à Dijon, les ingénieurs des ponts et chaussées Surleau à Marseille ³⁴ et Morane à Orléans, l'administrateur colonial Pierre-Alype à Bordeaux, l'universitaire Bonnafous à Constantine puis à Marseille. Deux groupes se taillaient la part du lion : les militaires d'une part, très présents, on le sait, dans les allées du pouvoir vichysois, notamment les marins lorsque Darlan tint les rênes ³⁵ ; les grands corps de l'État d'autre part, « restés par tradition à l'écart des jeux de la politique » à en croire Peyrouton ³⁶, et parmi eux le Conseil d'État plus que l'inspection des finances – dont nombre de représentants avaient choisi le confort financier que leur offraient les emplois du secteur privé ³⁷, avec lesquels ne pouvaient pas rivaliser les émoluments, même améliorés, d'un préfet.

Qu'en était-il des nominations politiques ? En suivant toujours la perspective de Luc Rouban, on constata certes un accroissement non négligeable du nombre de nominations de ce type après l'avènement de l'État français (17,5 % sous Vichy contre 10 % sous la Troisième République) ³⁸. Malgré cette hausse, le recours au vivier politique restait mesuré par rapport aux périodes de crise politique aiguë : 80 % des préfets de Gambetta étaient des politiques, et 43 % des préfets nommés par les gouvernements provisoires aux affaires entre 1944 et 1947 ne provenaient pas de la carrière préfectorale, le chiffre étant plus massif encore pour les premiers préfets de la Libération : les choix faits alors par Michel Debré s'étaient pour l'essentiel portés sur des figures de la Résistance dans les départements, qualification en général peu compatible avec l'exercice de fonctions préfectorales.

Il ne s'agissait là que de l'exception qui confirme la règle. La fonction préfectorale s'était effectivement institutionnalisée au cours des années trente ; de cette tendance longue, Vichy influa le cours, il ne le bouleversa pas. Parmi les

33. Luc Rouban, *op. cit.*, p. 52.

34. Pendant quelques mois, entre l'été et l'automne 1940, Frédéric Surleau – nommé un an plus tôt administrateur de la ville de Marseille, avec rang et prérogative de préfet hors classe, par le gouvernement Daladier – fut préfet des Bouches-du-Rhône.

35. Philippe Lasterle nuance ce point de vue souvent avancé (par nous-même à commencer), « Les officiers de marine, préfets par gros temps », *art. cit.*

36. *Les Documents français, op. cit.*

37. Nathalie Carré de Malberg, « Entre service de l'État et besoins du marché, les inspecteurs des Finances 1918-1939 » dans Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État...*, *op. cit.*, p. 339-358.

38. Luc Rouban, *op. cit.*, p. 57.

innovations auxquelles recourut l'État français, on peut évoquer la nomination dans les rangs du corps préfectoral d'anciens parlementaires. Le chiffre en est peu significatif en chiffres absolus (au total 3,5 % des emplois de préfets de la période furent occupés par des élus d'avant-guerre). Le phénomène est plus net quand on constate qu'il pouvait s'agir de postes élevés dans la hiérarchie des fonctions préfectorales : ainsi de Parmentier, ancien député du Nord devenu préfet puis préfet régional à Rouen, et promu de là, en janvier 1943, au poste essentiel de directeur général de la police nationale, bras droit de Bousquet donc, et finalement secrétaire général du ministère de l'Intérieur en juin 1944. Mais comment justifier la nomination d'anciens députés, ces professionnels de la politique d'hier, comme préfets ?

Ce paradoxe apparent fut résolu, de manière générale, par les penseurs et les propagandistes du régime grâce à la distinction radicale entre régime démocratique et régime autoritaire : au sein du premier, la politique est facteur de division, les partis s'entre-déchirant pour accéder au pouvoir. En régime autoritaire au contraire, le pouvoir venant du haut, la politique est facteur d'unité : la politisation du pays, qui se traduit notamment par le fait que toute fonction publique est désormais conçue comme politique³⁹, traduit l'union de la communauté autour de son chef. Absolument ralliés au régime nouveau, quelques élus d'hier, choisis avec soin dans l'opposition aux derniers gouvernements de la Troisième République, pouvaient être de bons serviteurs et de bons relais de l'État nouveau. Ingrand voyait en Quenette, préfet régional en poste à Saint-Quentin, un « esprit clair, au tempérament énergique, [qui] a fait d'excellents débuts dans l'administration⁴⁰ », et Chéneaux de Leyritz était dithyrambique sur l'ancien député modéré de l'Aveyron François-Martin, devenu préfet de Tarn-et-Garonne :

D'une valeur intellectuelle très au-dessus de la moyenne et d'une valeur professionnelle exceptionnelle, malgré son expérience encore peu étendue dans l'administration préfectorale. [...] L'un des meilleurs préfets de France, entièrement acquis au régime nouveau, et qui a réussi avec beaucoup de tact, de finesse et d'intelligente activité, à se concilier les sympathies de tous les milieux, même ceux que sa position politique d'autrefois avait un peu prévenus contre lui⁴¹.

La compétence contre la faveur

Que le régime ait ainsi su reconnaître les compétences jusque dans les rangs du Parlement souligne son réel pragmatisme, en même temps que le décalage entre les ambitions qu'il affichait et les réalités auxquelles il devait se soumettre. Il

39. On renvoie aux écrits de la majorité des juristes d'alors, tels Maurice Duverger et Georges Burdeau.

40. Rapport du 28 août 1941, AN F1bl 110.

41. Juin 1942, AN F1bl 769.

en alla de même des conditions de choix des hauts fonctionnaires. « Sans autre considération que celle de leurs capacités et de leurs mérites », avait déclaré dans un message au pays le maréchal Pétain, le jour où il s'octroyait les pleins pouvoirs législatifs et exécutifs, et l'on vit même une loi, le statut des fonctionnaires du 14 septembre 1941, menacer de sanction tout agent public qui aurait sollicité une recommandation en sa faveur.

Dès juillet 1940 pourtant, comme le notait dans son journal le président du Sénat Jeanneney, « la foire aux emplois [était] ouverte », selon des critères non exclusivement professionnels. Et un an plus tard, les interventions en faveur de tel ou tel sous-préfet désireux d'obtenir une préfecture n'avaient pas disparu. Elles avaient simplement changé d'origine. Les parlementaires étaient moins nombreux ⁴², et les francs-maçons, dont on ne mesure toujours pas bien l'influence ⁴³, étaient en tout cas plus discrets, ne parsemant plus des classiques « \ » les courriers qu'ils adressaient aux ministres d'un régime officiellement anti-maçon. Mais entre les notables ralliés au régime, par exemple ceux issus du radicalisme d'affaires, les nouveaux hommes de plume et de presse et les milieux extrémistes désormais bien en cour, les appuis potentiels ne manquaient pas. Et comment empêcher un jeune homme d'avoir un beau-père influent ? Martin-Sané, gendre du général Huntziger, secrétaire d'État à la Guerre, devint préfet délégué à Orléans à 34 ans, et la disgrâce de Schmidt, préfet régional à Nancy, suivit de peu celle du garde des Sceaux Joseph Barthélemy, dont il avait épousé la fille. Pucheu, secrétaire d'État à l'Intérieur entre juillet 1941 et avril 1942, avait d'ailleurs demandé aux membres du gouvernement de s'intéresser, lors de leurs déplacements hors de la capitale provisoire, aux membres du corps préfectoral, afin de lui faire connaître les individualités capables de faire de bons préfets. Encore fallait-il – c'est toute la difficulté de l'exercice – savoir doser ses appuis, et la chose n'était pas simple dans un régime aussi politiquement mouvant que le fut l'État français.

Jusqu'au retour de Laval au pouvoir, deux logiques coexistaient qui permettaient de faire carrière dans l'administration préfectorale de l'État français, empruntées d'ailleurs au fonctionnement du corps sous la Troisième République : une

42. Mais pas forcément moins efficaces. Dès le début du siècle, le ministre de l'Intérieur prit l'habitude de répondre au tout-venant des interventions parlementaires en faveur d'un membre du corps préfectoral par un formulaire type, où le nom de l'intéressé était porté à la main. Une lettre personnalisée n'était adressée qu'aux personnalités éminentes, anciens présidents du Conseil, ministres en exercice, puissances financières, etc. Sur le caractère codé et la fonction des interventions, on se reportera aux conclusions d'Alain Bancaud, « Une nomination de magistrat sous la Troisième République », *Genèses*, n° 26, 1997, p. 154-163, et plus généralement aux éléments apportés, pour le XIX^e siècle, par Christophe Charle, *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard-Julliard, « Archives », 1980.

43. Rien de très concluant n'a été écrit sur le sujet. Espérons que les archives du Grand Orient récemment revenues de Russie seront largement ouvertes, permettant d'écrire une histoire effective de l'influence politique maçonne sous la Troisième République.

logique politique et une logique administrative⁴⁴. Le propre de Laval ne fut pas marqué, comme l'ont répété ses thuriféraires, par un retour à la République, mais au contraire par une politisation de l'administration – ou, le lecteur nous pardonnera le barbarisme, par une « administrativisation » de la politique – en fusionnant ces deux logiques.

Choisir le sillage d'un homme politique, et s'y maintenir, était une des voies classiques de l'avancement dans le corps préfectoral de la Troisième République. Jean Zay déplorait ainsi, ayant eu à en supporter lui-même les conséquences au ministère de l'Éducation nationale, le fait que

la carrière des préfets [fût] livrée au hasard, tout chef de cabinet sans diplôme – ou presque – devant normalement finir préfet, pour peu qu'il eût quelque entregent et un peu de protection parlementaire⁴⁵.

Malgré les proclamations officielles, l'ordre nouveau fut en la matière assez classique – et même un peu plus. Les résultats établis par Luc Rouban permettent de voir dans les années Vichy une étape importante de cette forme de politisation des carrières qu'est le passage par un cabinet de ministre, la proportion de préfets nommés dans ces conditions sautant de 5,9 % sous la Troisième République à 13,1 %⁴⁶.

Ainsi les ministres de l'Intérieur qui se succédèrent lors de la première année du régime offrirent-ils des préfetures à ceux de leurs proches qu'ils entendaient récompenser : Bonnafous, directeur du cabinet de Marquet, passa du grade de maître de conférences à celui de préfet de première classe, Berger, fidèle de Peyrouton qu'il avait connu en Tunisie, devint préfet alors qu'il n'était qu'inspecteur de l'enregistrement, et Darlan fit bénéficier de la même promotion le sien, le capitaine de vaisseau Tracou – le moins gradé des officiers de marine qu'il fit entrer dans l'administration préfectorale. Pucheu n'usa pratiquement pas de cette faculté, mais son passage à la tête du ministère de l'Intérieur, à un moment crucial de l'histoire du régime (entre juillet 1941 et avril 1942), n'en reste pas moins marqué par la tentative la plus franche de politisation du corps. Quelques nominations en témoignent : proche de la Cagoule, le sous-préfet de Pontoise Le Baube devint en novembre 1941 préfet d'Eure-et-Loir, tandis que des hommes qui, comme le ministre, avaient fréquenté le PPF se virent offrir des postes non seulement dans les services de police politique, antisémite ou antimaçonnique, mais aussi dans la préfectorale tel Martin-Sané, déjà cité, à Orléans.

⁴⁴. Nous avons tenté de démontrer ailleurs, en comparant la carrière de Jean Moulin à celle des autres sous-préfets de sa génération, que la seconde n'était pas forcément la moins efficace, « Le haut commis de l'État », dans Jean-Pierre Azéma (dir.), *Jean Moulin face à l'Histoire*, op. cit., p. 55-67.

⁴⁵. *Souvenirs et Solitude*, Paris, Julliard, 1945, p. 315.

⁴⁶. Op. cit., p. 48. Il s'agit bien d'une étape, car les chiffres continueront à croître sous la Quatrième République (18,5 %) et sous la Cinquième République (19,7 %).

Par rapport au clientélisme politique tel qu'il se pratiquait sous la Troisième République, le dispositif vichyssois connaissait toutefois des variantes importantes, découlant de la répartition du pouvoir en vigueur. Bien que pas tout à fait absents, comme on l'a vu, parlementaires et anciens ministres étaient pour une large part hors du jeu. Deux partenaires jusque-là hors jeu se virent reconnaître une capacité d'influence, à commencer par les Allemands, en théorie seulement pour ce qui concernait les nominations en zone occupée. Par ailleurs, dans ce régime autoritaire, le chef de l'État – qui était au demeurant également le président du Conseil en titre – ne comptait plus pour quantité négligeable. Dans les faits, le maréchal Pétain et son entourage exercèrent surtout un pouvoir négatif, qui était de réaction plus que de proposition. Face à une décision soumise à la signature du maréchal Pétain, son cabinet civil pouvait s'informer (pourquoi démettre de ses fonctions de préfet de la Meuse Jacques Simon, ancien directeur des renseignements généraux de la préfecture de police ?), refuser – par exemple, en mai 1942, le retour en grâce de Billecard, préfet de Seine-et-Oise sous le Front populaire, dans un département important⁴⁷ – le plus souvent se résigner⁴⁸. Parce qu'ils avaient des fichiers mieux tenus⁴⁹, les services administratifs du MBF étaient pour leur part en mesure, dans leur négociation avec ceux d'Ingrand, de récuser pour des raisons politiques la nomination de tel ou tel fonctionnaire préfectoral. Ce n'est qu'au cours des derniers mois du régime, et tout particulièrement après les grandes purges des services publics qu'ils avaient exigées à la fin de 1943, qu'ils obtinrent la nomination ou la promotion de préfets connus pour leur ultra-collaborationnisme, en même temps qu'ils voyaient police et propagande confiées à la Milice. Mais même avant cette époque, les occupants avaient établi des listes des membres du corps préfectoral, classés selon la confiance qu'ils estimaient pouvoir mettre en eux, à partir notamment de ce qu'ils percevaient de leur adhésion à la politique de collaboration⁵⁰.

Mais les Allemands avaient aussi besoin de pouvoir compter sur des administrateurs compétents, surtout dans le domaine, qui prit de plus en plus d'importance à mesure que les mois passaient, du maintien de l'ordre. D'une part les nominations dans la police et la gendarmerie devaient faire l'objet d'une surveillance toute particulière des autorités d'occupation, indépendamment du

47. Il fut finalement nommé dans les Ardennes, où il mena une activité résistante certaine, qui lui valut de devenir préfet d'Ille-et-Vilaine quelques mois après la Libération.

48. Par exemple de voir proposer pour la Francisque – qui ne lui fut finalement pas accordée – Michel Junot, homme de confiance de Hilaire, lui-même homme de confiance de Laval.

49. Nourris d'abord des archives de la direction du personnel du ministère français de l'Intérieur saisies par la Wehrmacht à La Charité-sur-Loire en juin 1940, et envoyées à Berlin pour y être copiées (information donnée par Georges Hilaire, *La vie de la France...*, op. cit., t. I, p. 411), puis des renseignements que leur transmettaient les quelques hommes-liges qu'ils avaient dans les administrations ou qu'ils lisaient sous les plumes à leur dévotion. Un journal comme *Je suis partout* et un homme comme Rebatet se spécialisaient dans la dénonciation de hauts fonctionnaires de la République maintenus en place par l'État français.

50. AN AJ40542.

grade du fonctionnaire en cause. D'autre part, pour toute nomination supérieure dans l'administration préfectorale – préfets régionaux, préfets, préfets délégués, intendants de police – ainsi que pour celle des délégués généraux à la propagande, les services locaux de la police allemande (SiPo et SD) devaient être consultés⁵¹. *A fortiori* en allait-il de même dans les fonctions supérieures de ces domaines, qui firent l'objet d'un processus continu de différenciation et de professionnalisation, conduisant à l'apparition et à la valorisation d'une véritable spécialité policière dans le corps. À côté des filières nobles de promotion permises par un passage au cabinet du ministre, au secrétariat général du ministère ou à la direction du personnel, être considéré comme un bon professionnel du maintien de l'ordre permettait aussi de gagner plus vite ses galons de préfet.

Avec l'étatisation au printemps 1941 des polices jusque-là municipales, le secrétaire général à la police était en effet devenu une personnalité de premier plan, plus encore que le directeur général de la Sûreté auquel il succédait. Les hommes qui avaient acquis sa confiance, notamment ceux qui le représentaient en territoire occupé, firent de très belles carrières, tels les préfets Leguay, Cado et Caumont. Dans ce régime qui voulait faire de la compétence la clé de voûte de son dispositif de promotion des cadres administratifs, la technicité payait d'autant plus que l'intervention politique était, en théorie, interdite. En tout temps recherchée, la fonction de secrétaire d'une direction devenait particulièrement prometteuse : offerte à de jeunes hommes remarquables par un des « grands » directeurs du ministère, elle leur permettait de faire leurs armes dans l'ombre bienveillante d'un patron, de connaître les détours du sérail, d'y apprendre le métier, de faire la preuve aussi de leur sens de la diplomatie. Qui plus est, lorsque vint le temps des comptes, les intéressés, dont l'authenticité des quartiers de Résistance était des plus variables, surent insister sur ce que le mot de « secrétaire » impliquait de modeste, d'obscur et de sans-grade. Si nombre des grands – et moins grands – préfets des Quatrième et Cinquième Républiques suivirent sans encombre ce cheminement, certains de leurs anciens collègues, trop pressés, s'y brûlèrent les ailes : passant trop rapidement du rang de brillant second à celui de précoce premier, ils virent leur carrière d'abord météoriquement accélérée, puis, à la Libération, brutalement interrompue.

Le cas de Georges Hilaire est à cet égard exemplaire. Couvert d'éloges par son préfet entre 1936 et 1939, alors qu'il est sous-préfet de Pontoise – ainsi en 1938 lorsque

sa culture, son sens moral, son autorité, sa connaissance des hommes et des réalités administratives, son dévouement au bien public, son amour de sa fonction [le] recommandent pour occuper les postes les plus difficiles et les plus délicats⁵²

51. Lettre du MBF au commandant du Bezirk d'Angers, 2 avril 1943, AN AJ 40541.

52. AN F1b1 1082.

il est nommé préfet de l'Aube en septembre 1940, après un passage éclair au cabinet de Laval à Vichy. Le sous-préfet « excellent, très sincèrement et très nettement démocratique » du temps du Front populaire est noté par le nouveau régime, dans l'Aube, comme « capable de représenter une volonté nouvelle ». Remarqué par Ingrand, il devient son adjoint à la DGTO en novembre 1941⁵³, et effectue à ce titre une tournée des préfetures de zone occupée, dont les traces figurent dans les dossiers individuels des préfets ainsi inspectés. De numéro deux à Paris, il est promu numéro un à Vichy, en accédant à 41 ans au poste de secrétaire général pour l'administration du ministère de l'Intérieur. Voici la suite, vue par la commission d'épuration :

Déjà à Paris, comme adjoint au représentant du ministre de l'Intérieur dans les territoires occupés, il avait servi avec fidélité le gouvernement de fait. Il n'a pas modifié cette tendance à Vichy, au contraire, où il était considéré comme l'homme lige de Laval et mêlé activement à toutes ses tractations. Il a préparé tous les mouvements administratifs, écartant tous les fonctionnaires non conformistes. Il a lui-même bénéficié largement des faveurs de ce régime, ayant parcouru en trois ans le cycle de la carrière préfectorale ; mais au début de 1944, il comprit combien sa position devenait délicate, et à plusieurs reprises essaya de trouver une autre voie. Il devait réussir, en mars 1944, à entrer aux Beaux-Arts, poste de tout repos à l'abri des remous.

Suivant la proposition de la commission qui concluait ce réquisitoire, Adrien Tixier, ministre de l'Intérieur du gouvernement provisoire, révoqua sans pension Georges Hilaire, qui s'était réfugié en Suisse. L'histoire ne s'arrête pas tout à fait là, puisque la mesure prise en 1944 à l'encontre d'Hilaire fut annulée quatorze ans plus tard par le Conseil d'État qui, considérant que

M. Hilaire s'est efforcé de protéger les membres du corps préfectoral atteints par les lois d'exception ou menacés par les autorités allemandes, qu'il a mis fin aux tournées de propagande effectuées en Algérie par des représentants des groupements de collaboration et qu'on ne peut lui reprocher d'autre part d'avoir été à l'origine du choix de certains préfets, intendants de police ou sous-préfets indésirables,

ordonna sa réintégration dans les cadres à compter du 6 décembre 1944⁵⁴.

Sur la moyenne durée donc, ceux qui avaient joué la carte technique ne perdirent rien – au moins jusqu'à ce que la notion de crime contre l'humanité ne vienne, bien plus tard, rattraper un tout petit nombre d'entre eux. Il ne saurait être question ici de faire l'histoire de l'épuration du corps préfectoral, qui est

53. Alors même qu'il est dénoncé par un commissaire de police faisant trop de zèle, en décembre 1941, comme « agent Front populaire, protecteur des communistes et d'agents anglais déguisés », décembre 1941, *ibid.*

54. Arrêt du 15 juillet 1958. Réintégré pour ordre le 21 décembre 1960, Georges Hilaire prit le même jour sa retraite du corps préfectoral, doté d'une indemnité de 170 000 F d'alors (soit environ 215 000 €) correspondant à la différence entre le traitement qu'il aurait perçu comme préfet et les salaires qu'il avait effectivement touchés.

un sujet en soi, et moins encore d'entonner l'antienne, rebattue mais tout à fait inexacte, d'une haute fonction publique protégeant les siens au point de les faire échapper à toute épuration. Il est en revanche intéressant de souligner la marge de manœuvre qu'ouvrait la maîtrise des pratiques professionnelles, notamment en matière de gestion du personnel préfectoral. L'analyse des finesses offertes par les outils de gestion permet de suivre au plus près les aspérités du terrain, en complétant le tableau des mesures franches prises par le politique, et plus encore le judiciaire, par celui des péripéties peu visibles hors du milieu professionnel des fonctionnaires mais parfaitement assimilées en son sein : ralentissement des avancements, nominations pour ordre, classes personnelles, positions hors cadres, postes de repli (les fameux « placards »), modalités de reconstitution des carrières le cas échéant en disent beaucoup sur la place occupée par une individualité au sein d'un métier, et mettent en évidence les solidarités de corps susceptibles d'adoucir les mesures les plus brutales. Laval, en bon professionnel de la politique, prit ainsi toujours soin, même lorsqu'il dut laisser la Milice investir le domaine du maintien de l'ordre, de conserver à la tête de la direction du personnel du ministère de l'Intérieur un fonctionnaire de métier, en l'occurrence Louis Pichat, issu du Conseil d'État comme l'était Ingrand⁵⁵.

Si « synthèse Laval » il y eut en matière d'administration intérieure, elle fut moins de retour à la République que de reconnaissance que le métier de préfet se devait d'être politique. Revenant, dans ses souvenirs, sur la position de Laval par rapport au corps préfectoral, Hilaire cite ses propos selon lesquels « il n'y a [avait] vraiment que ce vieux parti radical pour former des administrateurs qui aient un peu de sens politique⁵⁶ ». Comme en témoignèrent nombre d'anciens préfets ayant servi entre avril 1942 et la Libération, Laval n'avait pas de sympathie particulière pour leur corporation. Il n'en tint pas moins, par réalisme, à remettre en selle d'anciens préfets de la République, maçons même s'il le fallait, pourvu qu'ils disposent de ce sens politique consubstantiel à leur mission – à charge pour eux non plus d'en faire bénéficier des élus en quête de réélection, mais de rallier les populations au pouvoir, ou à tout le moins de ne pas les laisser trop s'en éloigner. Les circonstances, de plus en plus dramatiques – au point de voir la période se terminer, en certaines régions, par une quasi-guerre civile – les empêchèrent de remplir cette mission. Longtemps pourtant, y compris durant l'été 1942, la majorité des préfets crurent à cette mission, car ils partageaient les choix politiques du gouvernement. Comme le souligne là encore Luc Rouban – saluons une fois encore, avec cet emprunt final, tout ce que nous

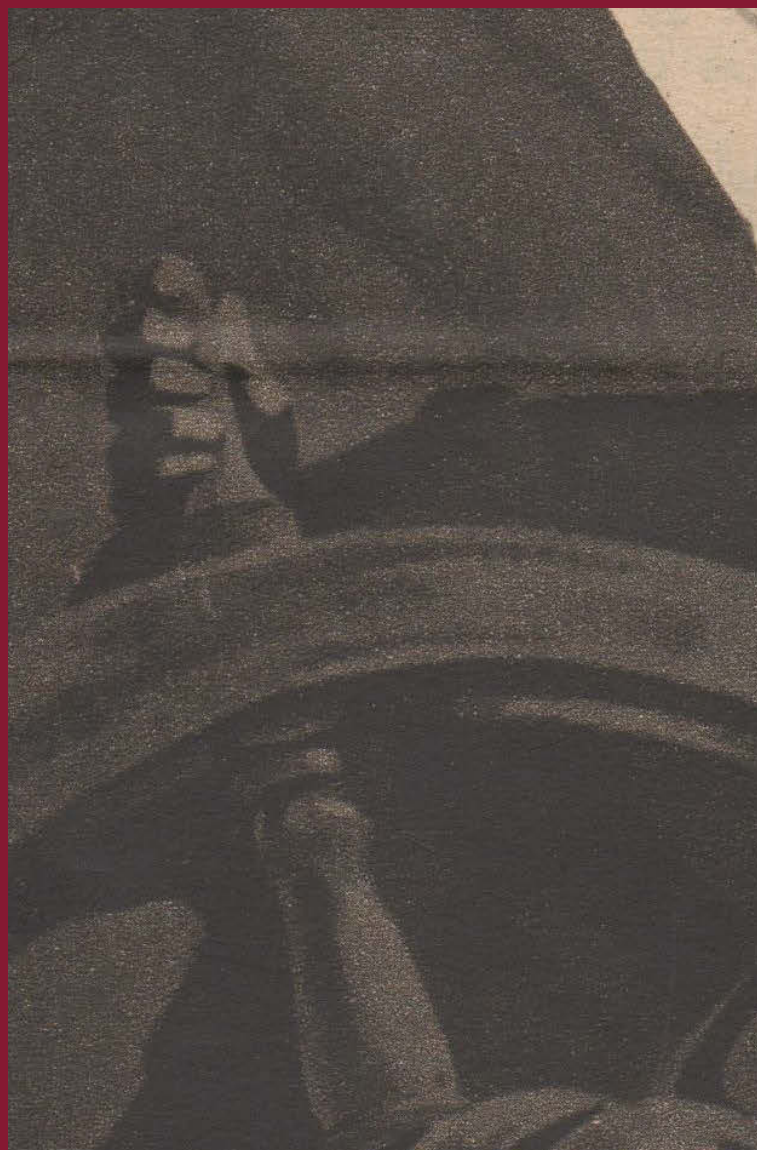
55. Dans le recueil de témoignages posthumes favorables à Laval, Pichat et Hilaire, ce dernier beaucoup plus longuement, insistèrent sur ce point, en soulignant la ferme volonté de Laval de ne pas laisser la Milice coloniser l'administration préfectorale, *La vie de la France...*, *op. cit.*, t. I, respectivement p. 420-426 et 393-419.

56. Julien Clermont [Georges Hilaire], *L'homme qu'il fallait tuer, Pierre Laval*, Paris, Les Actes des apôtres, 1949, p. 104.

devons à l'exemplaire exercice de sociographie auquel il s'est livré – « la force d'un corps repose sur sa capacité d'adaptation et d'absorption des contraintes suscitées par l'environnement sociopolitique⁵⁷ ». Sous Vichy, comme on le verra avec l'étude du travail politique confié aux préfets, cette capacité d'adaptation fut poussée à l'extrême.

Ce texte, comme ceux intitulés « Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy » (p. 65-76) et « Les rapports d'information des préfets à Vichy » (p. 109-127), ont été initialement mis en ligne sur le site de l'Institut d'histoire du temps présent (IHTP) pour accompagner la publication des rapports du *Militärbefehlshaber in Frankreich* et des rapports des préfets de l'État français. Nous remercions l'IHTP et l'Institut historique allemand de Paris de nous avoir accordé à titre gracieux l'autorisation de les publier.

57. *Op. cit.*, p. 4.



SOURCES



