



HAL
open science

Les préfets entre 1947 et 1958 ou les limites de la république administrative

Luc Rouban

► **To cite this version:**

Luc Rouban. Les préfets entre 1947 et 1958 ou les limites de la république administrative. Revue française d'administration publique, ENA, 2003, 4 (108), pp.551 - 564. 10.3917/rfap.108.0551 . hal-03462319

HAL Id: hal-03462319

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03462319>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES PRÉFETS ENTRE 1947 ET 1958 OU LES LIMITES DE LA RÉPUBLIQUE ADMINISTRATIVE

LUC ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF-Sciences Po*

La IV^e République, ce sont tout d'abord 22 gouvernements qui se succèdent du 18 décembre 1946 au 6 janvier 1959 pour une durée qui n'excède généralement pas quelques mois et parfois quelques jours, comme celui de Robert Schuman qui ne dépasse pas les deux semaines. Comme le reconnaîtront unanimement les commentateurs, le régime des partis s'installe à défaut d'un régime d'assemblée dont les électeurs refusent la possibilité au référendum du 5 mai 1946 qui associait du reste la transformation des institutions proto-gouvernementales de l'après-guerre à la réduction sensible du pouvoir des préfets au profit des conseils généraux. Un régime des partis qui sera marqué tout d'abord par l'association de tous les courants issus de la Résistance dans la recherche d'une stabilisation républicaine puis, à partir de 1947, par l'exclusion des communistes du gouvernement. La mise à l'écart du Parti communiste, qui fait peur à un nombre grandissant d'électeurs et de syndicalistes car souscrivant aux thèses staliniennes, conduit à écarter l'hypothèse d'une transformation administrative qui aurait réduit le poids des hauts fonctionnaires au profit d'une administration de commissions. Les années suivant la Libération ne se traduisent donc pas par une expérimentation administrative qui aurait mis à mal l'institution préfectorale. Bien au contraire, le besoin d'ordre et la nécessité de renouer avec l'État de droit conduisent à développer un « nationalisme jacobin » dont les commissaires de la République, nommés par le Comité français de Libération nationale (CFLN) en 1944, sont les tout premiers représentants. La préservation de la paix civile et de la sécurité domine les années suivantes, ce qui se traduit par une stabilité relativement plus grande du ministère de l'intérieur : entre février 1950 et mai 1958, six ministres se succèdent pour quinze gouvernements.

L'histoire institutionnelle de la IV^e République semble ainsi marquée par plusieurs facteurs. Le premier est l'importance que va prendre dès la Libération l'administration du territoire afin tout d'abord de contrôler l'épuration et d'écarter du pouvoir l'administration insurrectionnelle des Comités départementaux de Libération (CDL) qui, notamment dans le sud du pays, éprouvent quelques difficultés à reconnaître l'autorité des préfets. La question territoriale reste également au cœur de la reconstruction

économique du pays avant de se revêtir d'une autre dimension avec la décolonisation et son cortège de conflits. Le second facteur est celui de la montée en force du pouvoir administratif qui bénéficie *a priori* de l'instabilité gouvernementale pour développer ses thèses technocratiques et qui profite également de la rationalisation progressive de ses structures ou de ses filières de recrutement avec la création de l'ENA et la définition d'un statut général des fonctionnaires.

Les questions que l'on peut poser à travers l'exemple du corps préfectoral pourraient donc être celles-ci : l'administration de la IV^e République est-elle novatrice ? Assume-t-elle une rupture avec les pratiques et les hommes de la III^e République ? Ou bien est-elle le prolongement raté de l'avant-guerre, le dernier phénotype d'un modèle avant le passage au pouvoir d'État affirmé par la V^e République ?

Sans prétendre pouvoir entièrement épuiser le débat ici, on pourra donc s'interroger d'une part sur le profil des préfets, sur leurs origines professionnelles et leur parcours, afin de mesurer le renouvellement des personnels et, d'autre part, apprécier l'évolution du cadre de l'action préfectorale afin de savoir dans quelle mesure le pouvoir administratif tend à se substituer au pouvoir politique. On ne retiendra ici que les préfets en poste entre 1947 et 1958 afin d'isoler la période des gouvernements provisoires qui est trop spécifique et trop courte pour être intégrée dans le même cadre de référence, tout en marquant, bien entendu, les différences saillantes pouvant distinguer ces deux moments de l'après-guerre.

LA FIN DU PRÉFET NOTABLE

Selon les données dont on dispose ¹, on peut dénombrer 303 préfets ayant servi l'État sous la IV^e République. La première observation tient au fait que ces préfets sont largement les héritiers de la Libération puisque le tiers d'entre eux ont été nommés sous les divers gouvernements provisoires entre 1944 et 1947, la moitié étant nommée par les gouvernements de la IV^e République, 7 % par le gouvernement de Vichy et un peu plus de 7 % également par les gouvernements de la III^e République.

On peut repérer ici un problème méthodologique qui tient au fait que la population des préfets servant sous la IV^e République n'est évidemment pas celle des préfets nommés par cette République. Il faut donc se poser deux questions : en quoi les préfets de la IV^e République sont-ils différents des préfets ayant servi les régimes précédents ? Par ailleurs, le milieu préfectoral qui se constitue après-guerre est-il homogène ?

Si l'on examine les origines sociales ², il faut bien constater que les préfets de la IV^e République ne se distinguent ni de ceux des gouvernements provisoires ni de ceux de Vichy mais que la part des représentants des classes moyennes est en revanche nettement supérieure à ce qu'elle était sous la Troisième République (tableau 1). La

1. Rouban (Luc), *Les préfets de la République 1870-1997*, Paris, Les Cahiers du CEVIPOF, 26, 2000. Pour des comparaisons avec la V^e République, on pourra se reporter également à Rouban (Luc), « Les préfets sous la Cinquième République 1958-1997 », *Revue administrative*, 317, septembre-octobre 2000, pp. 522-534 et, pour une discussion générale de l'évolution du corps préfectoral, au numéro 96 de la *RFAP* portant sur l'institution préfectorale.

2. On a pu les reconstituer à hauteur de 83 % pour la IV^e République, 82 % pour les gouvernements provisoires, 85 % pour Vichy et 97 % pour la III^e République.

véritable rupture dans le recrutement social se situe donc entre la III^e République et le gouvernement de Vichy.

Tableau 1 – Les origines sociales des préfets (%)

	III ^e Rép.	Vichy	Gvt provisoire	IV ^e Rép.
Classes populaires	18,4	21,2	23,3	21,8
Classes moyennes	17,3	24,9	25,2	24,2
Classes supérieures	64,3	53,9	51,5	54

Le détail des professions montre également que l'apport des personnels issus de la Résistance et intégrés au corps préfectoral à partir de 1944 n'a pas contribué à augmenter la proportion de préfets issus du monde ouvrier. Celui-ci reste presque absent : 0,7 % des préfets de la IV^e République contre 1,6 % sous les gouvernements provisoires, 1,3 % sous Vichy et 0,1 % sous la III^e République. Autant dire que le courant ne passera pas entre les communistes et les préfets mis en place au lendemain de la Libération. Même si on affectait une part des valeurs manquantes aux origines ouvrières, celles-ci ne devraient pas dépasser en tout les 5 ou 6 % soit moins que la proportion connue des artisans et petits commerçants (7 %), un monde dont les valeurs sont aux antipodes du monde ouvrier. Au sein des classes populaires, on note surtout la proportion croissante de préfets enfants d'employés de la fonction publique (8 % contre 6 % sous Vichy et 4 % sous la III^e République). Le milieu des classes moyennes se renforce également par la proportion plus élevée de fils d'instituteurs ou d'enseignants, ces derniers constituant 8 % des préfets de la IV^e République contre 3 % des préfets de Vichy ou ceux de la III^e République. Parmi les représentants des classes supérieures, on peut surtout remarquer la faible proportion des préfets fils d'officiers : 2 % contre 7 % sous Vichy et 5 % sous la III^e République. En revanche, la part de préfets dont le père était lui-même membre du corps préfectoral est en augmentation et cela depuis le régime de Vichy : 5 % sous la Troisième République, 8 % sous Vichy, une baisse à 5 % sous les gouvernements provisoires, puis une remontée à 8 %. Les enfants de représentants des grands corps de la fonction publique sont pratiquement absents. En revanche, la représentation des enfants d'industriels est en hausse sensible (5 % contre moins de 2 % sous Vichy ou la III^e République) alors que celle des préfets dont le père exerce une profession libérale ne cesse de diminuer : 16 % sous la III^e République, 10 % sous Vichy et 8 % sous les gouvernements provisoires comme sous la IV^e République.

Par rapport à leurs homologues de la III^e République, les préfets de la IV^e sont donc plus souvent issus du secteur public, d'un milieu souvent modeste, et proviennent moins souvent du monde des professions libérales, essentiellement juridiques, qui avaient conquis les rouages du pouvoir avant-guerre (tableau 2). Mais cette évolution des profils sociaux s'est effectuée sur le long terme et s'est réellement amorcée sous Vichy. De toute évidence, les préfets en poste après la guerre ne seront guère porteurs d'une culture plus populaire que celle de leurs prédécesseurs mais au contraire davantage imprégnés de la culture du secteur public. Ni la Libération ni la IV^e République ne conduisent donc à

renouveler en profondeur les profils sociaux qui dépendent davantage des filières de recrutement et des perspectives de carrière offertes par l'institution préfectorale.

Tableau 2 – Les origines sociales par secteur (%)

	III^e Rép.	Vichy	Gvt provisoire	IV^e Rép.
Privé inférieur	16,6	19,7	20,3	16,7
Privé supérieur	39,9	33,2	31,7	30,6
Public inférieur	17,6	24,9	25,7	28,2
Public supérieur	25,9	22,3	22,3	24,6

Les origines géographiques, quant à elles, se révèlent être très stables et la distribution ne change guère avant et après-guerre. Une majorité relative de préfets proviennent toujours de la région parisienne (environ 15 %), les origines provinciales favorisant toujours le sud-ouest et la région Rhône-Alpes. On peut seulement noter une croissance assez forte des préfets nés dans les colonies : 9 % contre 3 % sous la III^e République. Mais cette proportion s'élevait déjà à plus de 6 % sous Vichy. On ne peut donc en déduire une volonté gouvernementale particulière d'aller chercher des préfets issus du milieu colonial pour aller régler les problèmes de la décolonisation. Par ailleurs, rares sont les préfets de la IV^e République qui sont passés par l'École de la France d'Outre-Mer avant leur intégration dans le corps (moins de 2 %).

À la Libération, des voix s'étaient élevées pour fustiger le « retour des notables ». L'analyse de la population préfectorale montre cependant qu'il n'en est rien. Si l'on utilise une échelle d'attributs sociaux calculée à partir de certaines variables (profession du père, du conjoint, nature des relations familiales à l'intérieur comme à l'extérieur du corps), on voit que les préfets de la IV^e République sont en moyenne en retrait par rapport à leurs homologues de la III^e : 44 % d'entre eux contre 27 % avant 1940 ne disposent d'aucun attribut social tel qu'on les a définis dans l'échelle. À l'autre bout de cette échelle, on voit également que 3 % d'entre eux seulement se situent sur les degrés 3 et 4 de l'échelle contre 8 % pour les préfets de la III^e République. Sur ce plan, mais uniquement celui-là, le milieu préfectoral de la IV^e République est assez homogène car on n'observe pas une différence importante dans les origines sociales des préfets selon la date de leur nomination. Ceux d'entre eux qui sont nommés à partir de 1947 n'ont aucun attribut social à hauteur de 45 % contre 40 % pour ceux qui avaient été nommés préfets avant-guerre et qui poursuivent alors leur carrière. Le modèle de recrutement social a donc évolué mais pas dans le sens du modèle notabilliaire d'autrefois.

Il faut cependant compléter cette première analyse par celle de la formation suivie. Une différence importante sépare les préfets de la IV^e République et ceux de la III^e ou bien encore ceux de Vichy. Ils sont en effet bien mieux dotés en titres universitaires puisque le tiers d'entre eux cumulent deux diplômes d'études supérieures alors que cette proportion n'était que de 20 % pour les préfets de Vichy et de 10 % pour l'ensemble de la III^e République. Les études de droit sont toujours très majoritaires, aux alentours de 70 %, sans que des variations importantes jouent avant et après-guerre, mais les licences ès-lettres ou le diplôme de Sciences Po se font de plus en plus fréquents (9 % pour les premières, 17 % pour le second contre 5 % dans les deux cas sous la III^e République).

Plus de la moitié des préfets ont cumulé un diplôme de droit et le passage par Sciences Po. Ce phénomène de cumul explique aussi en partie le fait qu'une proportion importante de préfets aient suivi leurs études à Paris (60 %) alors que le régime de Vichy s'était caractérisé par une diversification géographique de la formation universitaire, la moitié seulement de ses préfets ayant fréquenté les établissements parisiens. Les préfets de la IV^e République ont donc beaucoup plus investi dans leurs études que ceux de la III^e, l'accumulation de ressources scolaires et universitaires venant compenser des origines généralement plus modestes. On voit se développer un modèle social déjà apparent sous Vichy. Les futurs préfets viennent souvent d'un milieu de petite et moyenne fonction publique, investissent beaucoup dans leurs études et ne représentent pas le milieu notabiliaire local.

À la différence des préfets des gouvernements provisoires, la très grande majorité (80 %) des préfets de la IV^e République sont issus de la carrière préfectorale. Cette variable n'est cependant pas significative en tant que telle car cette proportion était encore plus importante sous la III^e République (90 %). En revanche, il faut examiner la façon dont les futurs préfets sont entrés dans le corps. Alors que le tiers des préfets de la III^e République avaient commencé une carrière dans le secteur privé avant d'entrer dans le corps préfectoral, la quasi-totalité (92 %) de ceux de la IV^e soit ont mené une carrière administrative soit proviennent directement des universités. Si le corps préfectoral reste donc très ouvert en comparaison d'autres grands corps de l'État, il n'en demeure pas moins vrai que l'institutionnalisation de la carrière préfectorale s'affirme après-guerre, une fois passées les années troublées des gouvernements provisoires. La durée des carrières au sein du corps préfectoral avant d'être nommé préfet est en moyenne à peu près égale pour les préfets de la IV^e et ceux de la III^e République (environ 15 ans), mais la diversification des trajectoires professionnelles est moindre, comme l'indique la réduction de l'écart-type (du nombre d'étapes biographiques) passant de 6,8 sous la III^e République à 7,4 sous Vichy puis à 8,4 sous les gouvernements provisoires pour retomber à 5,8 entre 1947 et 1958.

L'institutionnalisation du corps préfectoral s'associe cependant à de nouveaux parcours professionnels. Les préfets vont participer de plus en plus souvent soit aux cabinets ministériels soit aux états-majors interministériels. La proportion de préfets nommés sous la IV^e République qui ont fait partie au moins une fois d'un état-major (cabinet ministériel, services de Matignon ou de l'Élysée, direction d'administration centrale) grimpe en flèche : ils sont 54 % contre 27 % sous Vichy ou 25 % sous la III^e République. De plus, 40 % sont passés au moins deux fois par de tels états-majors. De la même façon, le nombre de préfets ayant une expérience professionnelle au sein des administrations centrales augmente lui-même de manière très significative : 52 % y sont passés au moins une fois contre 30 % de leurs collègues nommés par les régimes précédents. La nature des parcours professionnels change donc assez fortement, impliquant les préfets dans des circuits de pouvoir au contact direct, à Paris, avec le milieu politique. On peut étudier la modification des trajectoires professionnelles à partir des premières étapes de la carrière qui donnent généralement le style de la vie professionnelle ultérieure. On voit alors que les carrières « rapides », le tiers des carrières préfectorales sous la III^e République, qui conduisaient aux « plumes blanches » après des étapes peu nombreuses et courtes dans le corps préfectoral, vont disparaître au profit d'une part de carrières « mixtes » alternant étapes en poste territorial et dans les services ministériels et, d'autre part, de carrières « politiques » impliquant le passage par les cabinets ministériels ou les états-majors. C'est la forte présence dans les milieux de la

décision gouvernementale qui les distingue donc de leurs prédécesseurs de la III^e République ou du régime de Vichy, bien que, dans ce dernier cas, la proportion de carrières « politiques » ait été à peu près similaire (environ 15 %).

L'IMPOSSIBLE GRAND CORPS ?

C'est sous la IV^e République que l'institution préfectorale donne naissance à un corps et même, pourrait-on dire, à un grand corps exerçant une expertise régaliennne. Les conflits sociaux violents de l'automne 1947, les guerres de la décolonisation, mais aussi la surveillance interne du territoire métropolitain vont placer les préfets au centre d'un appareil administratif qui se renforce et accroît son influence sociale. Avec les plans de relance économique se constitue un appareil d'intervention dont le but affiché est la modernisation sociale. On est donc loin des tutelles notabilliaires de la III^e République. Cette modernité qui se conçoit avant tout comme une modernité administrative reste une priorité affichée de tous les gouvernements de 1947 à 1958. Si l'institution préfectorale est déjà ancienne, et s'exprime par le rôle personnel du préfet au niveau départemental, le corps n'apparaît que sous la IV^e République avec le décret du 19 juin 1950. Cette « corporatisation » répond de la diversification des fonctions préfectorales et de leur inscription dans un nouvel ordre administratif technocratique. Mais elle dépend aussi de la légitimité des membres de l'institution à incarner la République après Vichy.

Sur les 303 préfets de la IV^e République, 101, soit très exactement un tiers, ont servi dans les administrations de Vichy à divers titres mais sans être inquiétés à la Libération, alors que 147 d'entre eux, soit près de la moitié, s'étaient signalés par des actes de résistance, des poursuites voire des arrestations. Parmi ces derniers, 38 avaient également été écartés de leur poste ou révoqués sur la base de la loi du 17 juillet 1940. En tout, seuls 14 préfets, dont la plupart avaient été sous-préfets sous Vichy, ont fait l'objet de mises en expectative ou de suspensions à partir d'août 1944, très généralement suivies de réintégrations et de reconstitutions de carrières. La participation à la Résistance reste une référence fondamentale même après 1947 car environ le tiers des préfets qui sont nommés à partir de cette date ont fait la preuve de leur passé de résistant³.

C'est donc un milieu professionnel uni dans la célébration des valeurs de la Résistance qui va s'organiser pour se constituer en corps mais qui échappe aux pratiques développées sous la III^e République : recommandations personnelles et appuis politiques paraissent ne plus jouer le même rôle dans les trajectoires professionnelles. Selon l'historiographie classique, deux logiques vont s'affronter au sein même du milieu préfectoral, la logique professionnelle qui tend à organiser les carrières et la logique politique qui resterait au centre des pratiques de nomination ou d'avancement. En fait, le corps doit surtout retrouver son équilibre après la guerre et se recomposer autour d'une bureaucratisation qui vienne gommer les différences opposant les divers sous-groupes

3. Question qui fera longtemps l'objet d'âpres discussions au sein du corps comme en témoigne l'affaire Pierre-Henry qui prit la défense des membres du corps sanctionnés ou écartés après la guerre en soutenant que cette politique avait été injuste, frappant des membres du corps qui auraient mérité de rester et assurant la promotion de certains qui ne le méritaient pas. Voir son ouvrage : *Histoire des préfets*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1951.

qui composent le corps. L'obtention de garanties de stabilité offrira un ciment à la recherche d'une identité collective mise à mal par la juxtaposition d'histoires personnelles différentes. Cette tension se retrouve très régulièrement dans les bulletins de l'Association du corps préfectoral où se multiplient après-guerre des analyses critiquant l'usage abusif des détachements dans les cabinets ministériels, du fait du nombre insuffisant de positions hors cadre, les préfets et sous-préfets ayant pris l'habitude de rester titulaires du poste territorial. L'accès aux cabinets ministériels est alors dénoncé pour sa propension à créer des postes en surnombre, bloquant l'avancement des autres membres du corps préfectoral, et surtout pour la prime à l'avancement qu'il pouvait constituer⁴. Ces assertions méritent quelques vérifications. Pour ce faire, on a discriminé les préfets de la IV^e République en plusieurs groupes : ceux qui étaient passés avant leur nomination comme préfet par un cabinet ministériel, comme directeurs ou directeurs adjoints ou encore sous d'autres fonctions mais à Matignon et à l'Élysée, ceux qui étaient passés avant leur nomination par des fonctions plus modestes de conseillers techniques ou de chargés de mission et ceux qui n'avaient pas fréquenté les cabinets ministériels avant leur nomination.

Il est vrai, en général, que le passage en cabinet pour les membres du corps préfectoral ne conduisait pas au pantouflage ou à une réorientation des carrières comme c'était le cas d'autres corps. Un peu plus de 63 % des membres du corps entrés en cabinet retournaient dans la préfectorale à la sortie. Cependant, il s'avère que l'effet promotionnel du passage en cabinet, et notamment des fonctions les plus importantes ou des lieux les plus prestigieux, n'est que très modéré pour ne pas dire insignifiant. Par exemple, l'âge moyen d'accès au rang de préfet est 42 ans pour ceux qui sont passés au préalable par les cabinets ministériels contre 43 ans pour les autres. De plus, sur ce point, le fait d'avoir été directeur de cabinet ou simple chargé de mission ne change rien à la distribution moyenne. Une autre vérification peut être faite en ce qui concerne l'effet promotionnel des passages en cabinets. Les anciens directeurs et directeurs adjoints de cabinets atteignent la hors-classe à hauteur de 40 % contre 37 % pour ceux qui ne l'ont pas été. Ceux qui sont passés par des emplois de conseillers techniques ou de chargés de mission l'atteignent à concurrence de 45 % contre 35 % pour ceux qui n'ont pas fréquenté les cabinets ministériels. Comme on peut le constater, l'effet promotionnel est donc très réduit et ne joue pas en tout cas sur la vitesse d'accès au rang de préfet.

Bien plus, on peut étudier l'effet promotionnel du passage en cabinet en calculant la durée moyenne qui s'est écoulée entre l'entrée dans le corps préfectoral et l'accès au rang de préfet, ce qui témoigne de la rapidité de la carrière. Contrairement à toute attente, ceux qui sont passés au préalable par les cabinets ministériels, quelles que soient leurs fonctions, arrivent plus tardivement que les autres. On voit ainsi que les anciens directeurs et directeurs adjoints de cabinets ou les anciens de Matignon et de l'Élysée mettent en moyenne 12 ans pour devenir préfets contre 11 ans pour ceux qui ne sont pas passés par de telles fonctions. De la même façon, le temps moyen d'accession aux fonctions préfectorales est de plus de 14 ans pour ceux qui sont passés auparavant par des fonctions de conseillers techniques ou de chargés de mission contre 10,5 ans pour les autres.

L'explication que l'on peut donner de ces différences tient à l'hétérogénéité du personnel préfectoral lui-même car les préfets nommés après la Libération constituent le

4. Sur ce point, voir les développements de Siwek-Pouydesseau (Jeanne), *Le corps préfectoral sous la Troisième et Quatrième République*, Paris, Armand Colin-FNSP, 1969.

tiers des préfets de la IV^e République et ne partagent pas du tout le profil de ceux qui seront nommés à partir de 1947. La différence ne tient pas dans les origines sociales mais dans les conditions mêmes d'accès aux « plumes blanches ». En moyenne, les premiers ont passé 6,5 ans dans le corps avant de devenir préfet contre 13 ans pour les seconds ; ils sont devenus préfets en moyenne à 41 ans et demi contre plus de 44 ans ; ils sont surtout beaucoup plus dotés de ressources politiques : 60 % d'entre eux ont 2 ou 3 attributs de politisation contre 39 % chez les seconds ; enfin, ils ont une formation bien moins poussée : 53 % ont fait des études de droit et 10 % seulement d'entre eux les ont complétées par des études à Sciences Po alors que les seconds ont suivi des études de droit à hauteur de 89 % et ont obtenu le diplôme de Sciences Po à concurrence de 59 %. On peut en conclure que le passage par les cabinets ministériels devenait une stratégie pour des sous-préfets bloqués dans leur carrière par l'arrivée massive des préfets de la Libération. Le circuit professionnel avait changé depuis l'avant-guerre.

Le corps préfectoral (préfets et sous-préfets) est en effet particulièrement présent dans les cabinets de la IV^e République puisque ses membres constituent 9,6 % de tous les emplois en cabinets contre 4,2 % pour les inspecteurs des finances ou 3 % pour le Conseil d'État. Il arrive donc très clairement en tête de tous les grands corps. Cependant, cette présence est extrêmement irrégulière selon les gouvernements passant de 4 % dans le gouvernement Schuman en novembre 1947 à 9 % dans le gouvernement d'André Marie en juillet 1948, montant jusqu'à 15 % dans le gouvernement Pleven de juillet 1950 pour redescendre à 6 % dans le second gouvernement d'Henri Queuille. Après une nouvelle hausse à 15 % dans le gouvernement de René Mayer en janvier 1953 puis une nouvelle baisse à 4 % dans le gouvernement d'Edgar Faure en février 1955, la proportion de membres du corps préfectoral se stabilise autour de 15 % à partir du gouvernement de Guy Mollet en février 1956 jusqu'à la fin du régime.

Les assertions de l'Association du corps préfectoral de l'époque doivent donc être prises avec certaines précautions. On peut mesurer ici très concrètement le risque pour la recherche de généraliser des cas individuels souvent cités par les témoins de l'époque mais qui n'ont pas nécessairement valeur de preuve pour l'évolution collective des carrières. À vrai dire, les passages par les cabinets ministériels ont permis à ceux qui n'avaient pas profité de la Libération de compenser leur handicap de départ mais n'ont pas joué le rôle dénoncé avec autant de fermeté par l'Association du corps. Celle-ci est du reste traversée par des polémiques touchant à la place du corps au sein de l'appareil d'État.

Les années qui suivent la guerre vont en effet voir s'affronter deux thèses au sein de l'Association du corps préfectoral. La première, soutenue depuis les années vingt, est celle de la structuration des carrières et de la professionnalisation du corps. La seconde, qui reprend de la vigueur à partir de 1947-48, est celle de la spécificité des fonctions préfectorales, qui conduira l'Association à refuser la fusion du corps préfectoral avec celui des administrateurs civils. La caractéristique du « corps » préfectoral et sous-préfectoral est en effet d'être particulièrement dépourvu de règles statutaires afin de laisser la plus grande liberté à l'autorité politique. On est dans la situation paradoxale où l'une des plus anciennes institutions de l'État républicain, chargée de fonctions régaliennes importantes, échappe en grande partie au droit. La situation des sous-préfets et secrétaires généraux avait trouvé un commencement de règlement avec le décret du 5 octobre 1928, qui fixait les conditions de nomination et d'avancement en prenant soin d'établir un niveau universitaire ou d'associer la carrière de ces personnels à une ancienneté minimum dans le milieu préfectoral. Un décret du 31 janvier 1935 vient

organiser le recrutement des chefs de cabinet de préfets par voie de concours alors qu'ils étaient jusque-là nommés par le seul préfet même si l'agrément du ministère de l'intérieur était exigé depuis 1933. Au lendemain de la guerre, la situation était particulièrement confuse car si l'Association du corps réclamait un retour à la légalité républicaine d'avant-guerre, elle était également confrontée à une situation où il fallait intégrer dans le corps tous ceux qui s'y étaient retrouvés *de facto* au moment de la Libération. L'ordonnance du 3 juin 1944 avait abrogé les décisions du gouvernement de Vichy, qui ne s'était lui-même pas privé de nommer des préfets dans des conditions douteuses, mais cette ordonnance avait aussi reconnu la possibilité de désigner dans les fonctions de préfet ou de sous-préfet « tout fonctionnaire public ou tout citoyen habile à la fonction publique » et ayant donné la preuve de son patriotisme. *Mutatis mutandis*, on se retrouvait dans une situation similaire à celle des préfets de Gambetta, nommés sur le terrain pour répondre aux besoins de la guerre. Un an plus, tard, l'ordonnance du 2 novembre 1945 permet d'intégrer de manière définitive dans le corps préfectoral ceux qui, à l'issue de la première année de délégation, avaient « fait preuve des capacités et des qualités requises pour l'exercice de leurs fonctions ». Cette intégration suscitait, certes, des difficultés dans la gestion des carrières au sein du corps, puisqu'elle bloquait une partie des avancements, mais elle mettait aussi en lumière la fragilité du milieu préfectoral qui était une fois de plus marqué par une grande vulnérabilité à l'égard du politique. La question de la stabilité professionnelle était alors clairement posée, comme le souligne Jean David, député exposant les motifs d'une résolution déposée à l'Assemblée nationale en 1947 :

« Lors de la libération du territoire, le Gouvernement provisoire a eu à faire face à de grosses difficultés lorsqu'il s'est agit de nommer les préfets et les sous-préfets dans l'ensemble du territoire, étant donné les nécessités qu'imposait le remplacement d'un grand nombre d'entre eux. Tenant compte des titres valables de Résistance, de l'autorité morale que certaines personnes avaient acquise sur les territoires où s'exerçait leur autorité clandestine, des nominations nombreuses avaient été faites hors du cadre préfectoral. Des titularisations sont intervenues, mais, depuis quelques mois, il a été constaté que des changements assez fréquents avaient lieu dans le personnel préfectoral. Cependant, il ne faut pas oublier que de la valeur des préfets et sous-préfets, de leur connaissance des régions qu'ils administrent, de la durée de leur présence, dépendent les résultats qu'ils peuvent atteindre. Il ne pourrait, en aucun cas, être admis comme règle que l'avancement puisse se faire dans des conditions trop rapides, en fonction d'amitiés ou de relations... »⁵.

Après de multiples péripéties, le premier texte venant organiser le corps préfectoral sera signé le 19 juin 1950. Le corps est alors relativement stabilisé, par la titularisation des préfets dans leur grade ou l'exigence d'une sélection des sous-préfets qui devaient appartenir à la première classe ou à la hors-classe pour accéder au rang de préfet. Le texte ferme par ailleurs le corps en spécifiant la situation des non-fonctionnaires qui ne peuvent pas être titularisés dans le grade de préfet même s'ils en occupent l'emploi. Le décret vient surtout organiser l'accès des administrateurs civils affectés au ministère de l'intérieur, après leur sortie de la toute nouvelle ENA, aux fonctions sous-préfectorales en les faisant d'abord passer par les emplois de chefs de cabinet. On remarque néanmoins que ces postes de chefs de cabinet restent encore accessibles par la voie d'un concours

5. Projet de résolution AN n° 852, session de 1947.

spécialisé qui perdurait malgré la création de l'ENA. Toutes les questions n'étaient pas réglées, loin de là. On peut en particulier souligner la persistance des nominations « pour ordre » qui consistait à nommer des préfets sans affectation territoriale et qui perdure sous la IV^e République.

S'il existe donc une volonté de rationalisation, celle-ci ne peut être interprétée comme une victoire des fonctionnaires sur le pouvoir politique. L'Association du corps ne cesse de réclamer des modifications concernant le classement territorial des préfectures, qui déterminait le grade des préfets, et propose dans les années cinquante soit de recourir à des promotions à l'ancienneté soit d'élargir le système des « classes personnelles » dissociées des affectations territoriales. Sur tous ces points, le ministère de l'intérieur opposa des refus. Il en fut de même pour les indemnités de représentation qui constituèrent durant toute la IV^e République un motif de protestation, le statut social des membres du corps s'étant singulièrement dégradé depuis la guerre.

La faiblesse du corps préfectoral se révèle surtout dans la fracture qui le traverse et conduit à opposer les sous-préfets et les préfets dès lors que la question se pose de savoir s'il ne fallait pas simplement intégrer le corps à celui des administrateurs civils. Alors que les premiers recherchent cette intégration qui leur aurait donné une plus grande mobilité professionnelle, les seconds craignent de se « banaliser » et de perdre le poids que leur donne le choix politique. On peut sans doute penser que les préfets de l'époque, encore très attachés à un statut « personnel » qui les distinguait des autres fonctionnaires, ne virent pas que les règles du jeu professionnel allaient être changées par la création de l'ENA. L'insistance avec laquelle les préfets et leurs porte-parole les plus loquaces de l'Association défendent l'idée d'un savoir-faire « politique », qui les place en dehors et des bureaucraties et des réseaux partisans, va les consigner à la périphérie des nouveaux rapports qui se nouent entre l'administration et le politique. Ces rapports vont jouer désormais sur le terrain de l'expertise dans la modernisation de la société et de l'économie françaises. C'est sans doute au nom de leur spécificité « politique » que les préfets vont rater leur intégration dans le monde des grands corps de l'État.

L'environnement politique de la IV^e République ne permet pas d'ailleurs une évolution des pratiques professionnelles. Il semble que le rôle du corps préfectoral se soit relativement réduit aux tâches de maintien de l'ordre face aux graves conflits internes et externes. Sur ce terrain, la création des IGAME ⁶ par la loi du 21 mars 1948 vient même placer les préfets en situation subordonnée car les IGAME ont la prééminence sur le général commandant la région militaire, sur le colonel de gendarmerie et le commandant du groupement de CRS, les préfets devant rester « ...responsables de l'exécution des opérations ». De plus, les IGAME disposent de leur propre outil logistique, les CATI ⁷,

6. Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire. Cette institution est née des grèves insurrectionnelles de 1947 lorsque les pleins pouvoirs furent donnés au préfet Massenet sur les autorités civiles et militaires de la 9^e région militaire afin de rétablir l'ordre dans le sud du pays. Le préfet Massenet est envoyé à Marseille et fait occuper les centraux téléphoniques par les forces de l'ordre alors que l'Hôtel de Ville était déjà occupé par les grévistes. De la même façon, Jacques Bordier-Brunschwig, inspecteur général de l'administration, est envoyé à Montpellier avec les pleins pouvoirs car le préfet ne contrôlait plus la situation. Voir : Carour (Roger) et Brisacier (Michel), « Le gouvernement provisoire et les débuts de la Quatrième République », in : Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur, *Histoire du ministère de l'intérieur de 1790 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1993, pp. 148-157.

7. Centres administratifs et techniques interdépartementaux, qui préfigurent à l'époque un échelon de coordination régionale.

qui ont leur propre secrétaire général. Comme en témoigne le préfet Jean-Émile Vié, cette tâche s'avère délicate car la nouvelle institution contrarie les préfets départementaux⁸.

Il paraît donc difficile de soutenir la thèse selon laquelle les préfets vont participer du vaste mouvement technocratique qui anime par ailleurs au même moment les inspecteurs des finances engagés dans la refonte du Trésor et de ses doctrines financières ou dans l'aventure du Plan. On ne trouve aucun préfet de la IV^e République au Commissariat général du Plan ni dans une entreprise publique si ce n'est au titre d'emploi de débouché avant la retraite ou d'activité annexe, comme, par exemple, la présidence du conseil d'administration d'Électricité et de Gaz d'Algérie par le préfet Pierre-François Maisonneuve qui avait également et surtout pour mission d'assurer la coordination des cabinets civil et militaire du ministre résidant en Algérie. Dans les années cinquante, domine l'idée que le corps préfectoral est enfermé dans des tâches régaliennes ingrates et qu'il souffre de la concurrence d'autres corps. C'est sans doute en ce sens qu'il faut interpréter les vigoureuses protestations qui s'élèvent lors du congrès annuel de l'Association qui se tient en mai 1954 à Alger. Émile Bollaert, président de l'Association, y critique alors l'administration des finances « qui sait tout mais ne comprend rien » et lui reproche de travailler avec d'autres administrations plus ou moins techniques à la désagrégation des pouvoirs du ministère de l'intérieur « qui n'aura bientôt plus qu'une attribution réelle : la police ». L'aménagement du territoire n'est pas encore à l'heure du jour et le corps préfectoral ne trouve pas à se déployer sur le terrain du développement économique. La volonté des préfets de se différencier des corps techniques leur fait rater l'occasion de se présenter comme des experts du local.

En revanche, les crises coloniales pèsent lourdement sur le corps. Sur 303 préfets, 60, c'est-à-dire le cinquième, vont passer par des postes dans les colonies à un titre ou un autre. Ces derniers ne connaissent pas nécessairement le terrain car 18 % seulement d'entre eux sont nés outre-mer et une proportion encore moindre y a fait ses études. Une faible proportion d'entre eux (15 %) ont eu une expérience de l'administration coloniale avant d'être intégrés au corps préfectoral mais on ne trouve pas, dans cette sous-population, une expérience particulière des métiers de la police ou une expérience militaire. Autant dire qu'ils ne pourront guère faire le poids face aux militaires lorsque les conflits vont éclater dans des territoires immenses et sous-administrés de manière chronique⁹.

À cette subordination fonctionnelle, que dictent les événements, doit-on ajouter une subordination politique ? Il est difficile sinon impossible de répondre à cette question en examinant le degré de stabilité des préfets dans les départements car les mouvements

8. Qui décrit ainsi ses relations difficiles avec le préfet de la Gironde : « Combes, peu satisfait de ne m'avoir pas sous ses ordres, me fit observer qu'il ne voyait aucun inconvénient à ce que je m'installe dans un autre département que le sien dans le ressort du CATI, à Limoges par exemple. Peu de temps plus tard, pour marquer son irritation, il lève la réquisition qui mettait à disposition du CATI les locaux dont il disposait. Je dus non seulement faire appel à Faugère, mon supérieur immédiat, mais aussi au directeur général de la sûreté nationale, Bertaux, pour ramener Combes à plus de compréhension », Vié (Jean-Émile), *Un préfet au XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 91.

9. Jusqu'en 1956, l'Algérie (à l'exception du Sahara organisé en quatre territoires militaires depuis 1905) était composée de trois grands départements (Alger, Oran et Constantine) eux-mêmes divisés en arrondissements. Le décret du 28 juin 1956 redécoupe l'Algérie du nord en douze nouveaux départements à la demande des autorités militaires. Durant la préparation de la réforme, Marcel Champeix, le secrétaire d'État à l'intérieur chargé des affaires algériennes avait précisé qu'il convenait de « calquer l'organisation administrative sur l'organisation militaire ». Les préfets d'Alger, Oran et Constantine devenaient également des IGAME. Sur cette question : Sarmant (Thierry), « Entre sous-administration et maintien de l'ordre : les départements algériens de 1945 à 1962 », *La Revue administrative*, 337, janvier 2004, p. 89 et s.

préfectoraux obéissent à de nombreuses variables, les plus importantes d'entre elles s'avérant être souvent la nécessaire mobilité géographique demandée par les préfets eux-mêmes pour obtenir de l'avancement ou bien encore le jeu des pressions politiques locales, les élus ayant toujours eu la possibilité d'intervenir sur le destin professionnel des préfets, surtout dans le cadre d'un parlementarisme plus ou moins dérégulé. Le nombre de postes territoriaux occupés en moyenne par les préfets de la IV^e République est d'ailleurs tout à fait similaire à celui que l'on observe pour Vichy ou la III^e République. Le point médian est de 7 mais l'écart-type augmente, passant de 2,9 avant 1940 à 3,9 après 1947, ce qui indique une diversification des carrières préfectorales mais aussi un brouillage des situations. Comme on l'a vu, un tiers des préfets de la IV^e République avaient été nommés par les gouvernements provisoires et avaient connu des taux de rotation géographique beaucoup moins élevés. Le nombre moyen de postes territoriaux est en effet de 5 (point médian à 4) pour les préfets nommés sous les gouvernements provisoires contre 7 (avec également un point médian à 7) pour ceux qui sont nommés entre 1947 et 1958. Dans l'ensemble, cet indicateur n'est donc pas fiable.

L'inachèvement de la construction corporative peut néanmoins laisser présumer que les mouvements préfectoraux dictés par les changements politiques allaient prendre une certaine ampleur. En fait, ceux-ci s'avèrent très modérés, comparés à ceux des débuts de la III^e République ou même à ceux de la V^e République après 1981. Les mouvements les plus importants ont lieu en novembre 1953 (15 changements), en juin 1955 (14 changements) et en juillet 1956 (11 changements). Ces chiffres rapportés au nombre de préfets en activité (154 en décembre 1949) sont évidemment très modestes. La proportion de nominations directes, de nature politique, au rang de préfet peut également donner une information relativement précise sur la pression que les gouvernements pouvaient exercer sur le corps, d'autant que l'établissement de quotas pour la nomination des préfets n'intervient pas avant le décret de 1959. Si l'on prend l'ensemble des préfets ayant servi la IV^e République, on voit que 61 soit 20 % d'entre eux ont été nommés au rang de préfet directement sans avoir fait de carrière dans la préfectorale au préalable. Cette proportion est bien plus importante que celle de la III^e République (10 %) ou même de Vichy (17,5 %). Cependant, il s'agit d'une moyenne qui recouvre des pratiques différentes selon les périodes de nomination. En effet, 34 % des préfets de la IV^e République avaient été nommés durant les gouvernements provisoires, 52 % ayant été nommés après décembre 1946. Or, la proportion de nominations politiques au rang de préfet est considérablement plus élevée entre l'automne 1944 et l'hiver 1946 qu'entre 1947 et 1958 puisqu'elle monte à 44 % pour la première période contre 9 % pour la seconde. Pour mémoire, rappelons que la proportion de nominations politiques sera de plus de 14 % pour la V^e République entre 1959 et 1997.

Au total, donc, on doit bien convenir que la politisation du corps préfectoral sous la IV^e République est faible. Un dernier chiffre peut nous en convaincre. L'implication des préfets dans les activités politiques a pu être mesurée selon une échelle de politisation distinguant les préfets « politisés », c'est-à-dire étant passés par des cabinets ministériels ou des états-majors gouvernementaux, et les préfets « militants », c'est-à-dire ceux qui font preuve d'un engagement actif dans des activités politiques avant leur nomination, qu'il s'agisse de participer à des partis ou à des réseaux politiques (y compris de la Résistance) voire de briguer des mandats électifs ou bien encore de partager l'entourage d'un homme politique important en tant que sous-préfet. Là encore, les résultats de la recherche sont probants puisque si 49 % des préfets nommés à partir de 1947 sont des

« politisés », seulement 15 % d'entre eux sont des « militants » alors que cette dernière proportion était de 54 % pour les préfets nommés entre 1944 et 1946.

Dans quelle mesure cette fracture au sein du corps est-elle résorbée à la fin de la IV^e République ? Le « marquage » politique des préfets nommés à la Libération se retrouve au moment de leur fin de carrière. Si l'on examine en effet la dernière étape professionnelle dans le corps, on voit que les préfets nommés entre 1944 et 1946 sont bien plus fréquemment présents dans des emplois politiques que ceux nommés à partir de 1947. Une autre différence, symétrique, tient au fait que les seconds vont plus souvent terminer leur carrière en entreprise publique ou privée. En revanche, les chiffres concernant les emplois au sein du corps préfectoral sont identiques, ce qui signifie que le changement principal concerne le transfert des emplois politiques vers des emplois économiques. Sur le tard, le corps préfectoral est donc touché également par la logique « technocratique » de la IV^e République.

Tableau 3 – Dernière étape professionnelle des préfets de la IV^e République

	Préfets nommés entre 1944 et 1946		Préfets nommés entre 1947 et 1958	
	N	%	N	%
Administrations	28	27,2	42	26,6
Corps préfectoral	39	37,9	62	39,2
Cabinets	9	8,7	6	3,8
Entreprises	14	13,6	32	20,3
Politique	6	5,8	4	2,5
Grands corps	5	4,9	11	7
Divers privé	2	1,9	1	0,6
Total	103	100	158	100

*

* *

La IV^e République n'a pas innové sur le plan des structures territoriales. Les deux propositions de loi préparées en 1947 et qui devaient, en application de l'article 89 de la Constitution, développer les libertés locales et notamment les pouvoirs des conseils généraux, firent long feu. La proposition préparée par les députés communistes visait expressément à transférer aux présidents des conseils généraux le contrôle administratif de la gestion communale y compris la vérification des budgets locaux. L'exécution des décisions du conseil général devait revenir à son président et les fonctions préfectorales étaient destinées à disparaître. Le départ des communistes du gouvernement comme les dissensions entre députés conduisirent à enterrer la réforme. Les troubles et les conflits qui finirent par détruire la IV^e République renforcèrent l'institution préfectorale pourtant si critiquée au lendemain de la guerre. Cette victoire des préfets n'était cependant qu'apparente. En effet, deux changements avaient eu lieu. Tout d'abord, le modèle du

préfet « notable » lié à la III^e République n'avait pas survécu au conflit et les préfets de la IV^e République répondent d'une sociologie qui s'est déjà modifiée. En tenant compte de la durée de la formation universitaire et des carrières, ces préfets sont issus de stratégies familiales d'avant-guerre, mais aussi des nominations politiques de la Libération. Issus largement des classes moyennes, ils ont obtenu un bâton de maréchal sans doute inespéré au début de leur carrière administrative. Le corps préfectoral ne s'inscrit donc pas dans le profil social des grands corps de l'État. Ensuite, la corporatisation de l'institution préfectorale est à moitié ratée. Si le corps est mieux organisé, il ne peut incarner le pouvoir administratif face à des gouvernements faibles et instables. L'Association du corps est elle-même profondément divisée et ne pourra jamais présenter un argumentaire modernisateur en phase avec les nouvelles demandes du politique et qui se cristallise dans la création de l'ENA. Vue sous l'angle préfectoral, et pour répondre aux deux questions de l'introduction, la IV^e République n'est donc pas la poursuite de la III^e et elle ne permet pas au pouvoir administratif de suppléer les carences du pouvoir politique.