

Les préfets dans la modernisation de la France (1953-1972)

Coordonné par Marc Olivier Baruch et Edenz Maurice



La
documentation
Française



Mission
pour l'histoire
préfectorale

Les préfets dans la modernisation de la France (1953-1972)

«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, 2020.

ISBN : 978-2-11-157090-0 (version papier)

ISBN : 978-2-11-157187-7 (version pdf)

ISBN : 978-2-11-157188-4 (version numérique)

SOMMAIRE

PRÉFACE	3
INTRODUCTION	5
Marc Olivier Baruch, <i>Les préfets dans la modernisation de la France, 1953-1972</i>	7
SOURCES	17
Sylvain Manville, <i>Irremplaçables archives papier</i>	19
Florence Descamps, <i>Précieuses sources orales</i>	29
HOMMAGE À STANLEY HOFFMANN	51
Catherine Grémion, <i>Stanley Hoffmann, pont entre la France et l'Amérique</i>	53
Pierre Grémion, <i>Synthèse républicaine, société bloquée, modernisation d'après-guerre</i>	59
1 PARTIE	
LES CADRES D'ACTION	81
Catherine Grémion, <i>Le temps des réformes</i>	83
Michel Crozier, <i>Le corps préfectoral en action</i>	97
Pierre-André Peyvel, <i>Comment Michel Crozier voyait les préfets en 1958 ?</i>	109
Jean-Pierre Worms, <i>Le préfet et ses notables</i>	117
2 PARTIE	
FIGURES	143
Alain Chatriot, <i>Edgard Pisani, un préfet agissant et réfléchissant sur son métier</i>	145
Gilles Gauvin, <i>Michel Debré et les préfets de l'île de La Réunion (1959-1988)</i>	155
Laurent Zylberberg, <i>La région parisienne de Paul Delouvrier : de nouveaux préfets pour de nouvelles institutions ?</i>	169

3 PARTIE POLITIQUES 189

Gwenaëlle Le Goullon, <i>Les préfets de l'après-guerre à la fin des années 1960, au cœur de la politique du logement et de la construction</i>	191
Edouard Lynch, <i>Au cœur de la tourmente, les préfets dans la révolution « bruyante » : entre gestion économique et gestion du maintien de l'ordre face aux mobilisations agricoles du début des années 1960</i>	211
Edenz Maurice, <i>Le préfet en Guyane au tournant des années 1960, un agent d'exception de l'action publique outre-mer ?</i>	227

Préface

Cet ouvrage constitue la première publication de la Mission pour l'histoire préfectorale qui, succédant depuis peu au Comité pour l'histoire préfectorale créé en 2012, s'attache à mettre en valeur le rôle joué par les préfets et les préfectorales aux différentes périodes clefs de notre histoire contemporaine et à mieux le faire connaître tant auprès du grand public que des milieux académique et administratif. Il représente les actes de journées d'étude tenues en 2017 à Sciences Po Paris en collaboration avec le Centre de sociologie des organisations. Il témoigne ainsi des stimulantes réflexions développées par des chercheurs et des fonctionnaires de haut niveau. Je ne peux que me réjouir de ces initiatives qui contribuent à forger l'identité du corps préfectoral et à renforcer son attractivité.

En s'intéressant à la modernisation de la France des années 1950 et 1960, cette publication est une manière aussi de saisir combien l'exercice du métier préfectoral recouvre des missions en perpétuelle évolution. La période étudiée ici met en effet en lumière la capacité de l'État à s'adapter et à s'organiser pour continuer à relever, sur le terrain, le défi de la reconstruction et du redressement du pays. Elle est restée dans les mémoires comme une des époques où l'État a joué un rôle central d'impulsion et de coordination de grands chantiers d'aménagement du territoire, telles que la création des villes nouvelles ou la valorisation à grande échelle, à des fins touristiques, de régions comme les Alpes ou le Languedoc-Roussillon. Elle est aussi connue pour correspondre à un moment historique de redéfinition des structures territoriales de l'État, avec l'émergence de l'échelon régional, la constitution des préfectorales de région et la réorganisation de l'État en région parisienne. Elle n'en demeure pas moins une étape significative d'évolution des structures décentralisées dont viennent témoigner les premières incitations au regroupement communal et l'apparition des établissements publics régionaux. Chacun et chacune pourra trouver une figure préfectorale, méconnue ou bien identifiée, qui a su incarner cette conduite volontariste de l'État pour répondre à ces enjeux. Pierre Chaussade, Paul Delouvrier, Jean Morin, Olivier Philip, Edgard Pisani, Roger Ricard et Robert Vignon forment autant de facettes du préfet « modernisateur » des Trente Glorieuses qui a laissé son empreinte dans les territoires.

Le travail présenté ici, sous la conduite de Marc Olivier Baruch et d'Eden Maurice, apporte des éléments qui inviteront le lecteur, je l'espère, à plonger plus loin encore dans l'histoire du corps préfectoral, symbole de la permanence et de la présence de l'État sur tout le territoire, garant de la continuité de l'action publique au service de l'intérêt général.



Christophe Mirmand, préfet
Secrétaire général du ministère de l'Intérieur



INTRODUCTION



Les préfets dans la modernisation de la France, 1953-1972

Marc Olivier Baruch

Le 27 septembre 1953 fut publié au *Journal officiel* un décret, daté de la veille, « sur la déconcentration administrative et les pouvoirs des préfets ». Il s'agissait, indiquait l'exposé des motifs, de « restituer à ce[s] haut[s] fonctionnaire[s] [leur] véritable rôle de délégué[s] du Gouvernement, selon le vœu de la Constitution ». À cette fin, l'article 1^{er} du texte en faisait les « dépositaire[s] [...] de l'autorité de l'État [et] [...] le[s] représentant[s] de chacun des ministres », ces derniers – à l'exception du garde des sceaux – se voyant interdire, par l'article 2, de déléguer leurs pouvoirs à d'autres fonctionnaires que les préfets.

Près de vingt ans plus tard, tirant les conclusions de l'échec de la réforme régionale de 1969 qui entraîna la démission du général de Gaulle, une loi du 5 juillet 1972 refusa de faire de la région une collectivité territoriale. Simple établissement public, elle était placée sous la tutelle étroite du représentant de l'État, le préfet de région. Comme le précisait l'article 16 du texte, celui-ci était chargé « [d']instrui[re] les affaires soumises au conseil régional et exécute[r] ses délibérations. Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de l'établissement public ». Selon la même logique, la loi refusait de créer des services propres pour la région, en prévoyant le recours, par le préfet de région, aux services de l'État implantés dans sa circonscription – services dont les pouvoirs publics n'avaient eu de cesse d'harmoniser les limites pour en faire coïncider le champ géographique avec celui des régions¹.

Si le paysage politique avait largement changé entre les deux dates (il suffit pour cela de comparer la liste des signataires des deux textes : Laniel, Queuille, Pleven, Bidault pour le premier ; Pompidou, Chaban-Delmas, Frey et Marcellin pour le second), les deux décennies apparaissent bien comme celles d'une montée en puissance du corps préfectoral. C'est en suivant cette perspective que ces bornes sont ici retenues pour étudier le rôle des préfets dans les politiques de modernisation. Précisons d'emblée qu'on n'entend pas ici, en recourant à ce dernier terme, apporter une contribution aux débats historiographiques qui entendent en tracer les contours et les modalités, mais seulement définir un

1. Décret n° 60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives, *Journal officiel* du 3 juin 1960. Ce texte était accompagné d'annexes occupant plusieurs dizaines de pages du *Journal officiel*.

moment, celui du quart de siècle durant lequel le taux annuel de croissance a oscillé de 4,8 à 5,7 %, niveau jamais atteint depuis lors.

Choisir de travailler ainsi sur une durée moyenne – au centre de laquelle apparaissent les importantes réformes de 1964, étudiées notamment par Pierre et Catherine Grémion² – en s'affranchissant des segmentations de l'histoire politique et constitutionnelle, vise à retrouver les logiques internes au corps préfectoral, à commencer par celles liées aux carrières, sur lesquelles nous allons nécessairement revenir. Pour autant, s'agissant d'un métier aussi exposé dans une époque aussi heurtée, rappelons la prémisse, dans le quotidien préfectoral, des préoccupations traditionnelles de contrôle politique et de maintien de l'ordre.

Toujours délicates à organiser au plan technique et parfois au plan politique, les consultations électoralles furent inhabituellement nombreuses durant la période. En plus des élections locales (municipales et cantonales), on en dénombre pas moins de treize en vingt ans : élections législatives de 1956, 1958, 1962, 1967, 1968 ; référendums constitutionnels de 1958 et 1962, référendums sur l'Algérie de 1961 et 1962, élections présidentielles de 1965 et 1969, référendums enfin du 27 avril 1969 sur la régionalisation et du 23 avril 1972 sur l'élargissement de la Communauté économique européenne, le résultat négatif du premier ayant entraîné la démission du général de Gaulle.

S'agissant du maintien de l'ordre – et sans même évoquer le cas des préfectures de l'Algérie en guerre³ ou l'état d'urgence imposé sur l'ensemble du territoire métropolitain après le putsch d'avril 1961 – les occasions de troubles ne manquèrent pas : ceux de mai 1968 sont dans toutes les mémoires, qui virent les préfets adopter des positions tranchées. La modération du préfet de police Maurice Grimaud, à Paris, est entrée dans l'histoire, en permettant que nulle mort n'y ait été à déplorer. Elle peut être mise en relation avec l'attitude va-t-en guerre du préfet de la Loire-Atlantique de l'époque, Jean-Émile Vié :

C'est le 13 mai [1968] que le préfet se distingue. Ce jour-là, 20 000 ouvriers et étudiants sont dans la rue. En fin de journée, place Salengro, on démonte, dévisse, dépave. Un chantier voisin est désossé pour bâtir plusieurs barricades. Une

2. Pierre Grémion, *Le Pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976 ; Catherine Grémion, *Profession, décideurs : pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'Etat*, Gauthier-Villars, 1979.

3. Reproduisons simplement, pour l'illustrer, une information relative aux fonctions de préfet d'Oran publiée le 12 juillet 1958 dans *Le Monde* : « Le général Pasteur, commandant la 29^e division d'infanterie, a été installé jeudi matin dans les fonctions de préfet délégué par le général Réthoré, commandant de corps d'armée et faisant fonction d'inspecteur général de l'administration. "Nous vivons, a déclaré le général Réthoré, des heures difficiles et notre but est de gagner la bataille du référendum et la bataille des élections. C'est grâce à la collaboration totale des fonctionnaires civils et de l'armée que nous pourrons aller à la victoire définitive." Le général Pasteur a déclaré aux fonctionnaires du corps préfectoral qu'il leur faisait entière confiance. Il leur a demandé d'agir très vite, en particulier en ce qui concerne le mieux-être de la population musulmane. "Je suis sûr, dit-il, que dans le cadre de la loi vous trouverez les procédés exceptionnels qui permettront de gagner du temps." »

poignée de 150 irréductibles se ruent sur les grilles de la préfecture, envahissent le jardin. Brûlent la voiture du préfet. Policiers et gendarmes essuient des jets de pavés et de boulons. Le drapeau rouge flotte sur la préfecture. Replié dans son bureau, Jean-Émile Vié envisage le pire. Téléphone au ministère de l'Intérieur. « C'est M. Dannaud, chef de cabinet du ministre, qui m'a répondu. Je lui ai demandé l'autorisation d'ouvrir le feu sur les émeutiers. Il m'en a dissuadé... et suggéré de me réfugier dans la sous-préfecture de Châteaubriant. J'ai refusé. Pas question de fuir. Ce serait le déshonneur. » Fatigués par deux heures de guérilla urbaine, les manifestants finissent par refluer. On revient de loin. Quarante ans après cette journée, Jean-Émile Vié ne renie rien. Une analyse qui fait froid dans le dos : « Si j'avais ordonné de tirer, il y aurait peut-être eu des blessés voire des morts. Mais ça n'aurait pas changé le cours des choses. Sans doute ma carrière de préfet se serait achevée. Mais il fallait faire preuve de fermeté. »⁴

Du mouvement Poujade aux révoltes d'agriculteurs des années 1960, de la grande grève des mineurs de 1963 au conflit du Joint français de 1972, emblématique des prises de conscience ouvrière post-mai 1968, de nombreux conflits sociaux – dans la résolution desquels les préfets furent souvent en première ligne – sont restés dans la mémoire collective. On a en revanche un peu oublié les grèves surprises nées, au mois d'août 1953, des décrets-lois pris par le gouvernement Laniel pour bloquer les traitements et retarder l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires, d'une part, modifier certains régimes spéciaux de retraite, d'autre part. Le pays fut paralysé pendant près d'un mois, la réquisition immédiate, dès les 7 et 9 août, des agents de la SNCF et des PTT étant restée de nul effet. Là encore, les préfets étaient en première ligne :

À la suite des tentatives faites dans plusieurs régions de porter atteinte à la liberté du travail, M. Martinaud-Déplat, ministre de l'Intérieur, a adressé aux préfets le télégramme suivant : « D'accord avec le garde des sceaux et le ministre de la défense nationale, vous prie faire procéder systématiquement à investigations policières tendant à établir toutes responsabilités engagées dans provocation, préparation et exécution entrave liberté du travail, sabotage actif et passif, violences, etc. À occasion incidents grève, spécialement dans S.N.C.F. et E.D.F., envoyer extrême rapidité procès-verbaux au parquet. » Plusieurs opérations de police ont été organisées hier mardi pour l'évacuation de certaines usines occupées par des grévistes. [...] On signale d'autre part le transfert à Paris de deux bataillons de parachutistes et de deux escadrons de blindés.⁵

4. « 13 mai 1968 : le préfet Vié veut ouvrir le feu sur les étudiants qui assiègent la préfecture. Le ministère l'en dissuade. Quarante ans plus tard, il assume », *Ouest-France*, 9 mai 2008.

5. « Le ministre de l'Intérieur donne des instructions pour la répression des atteintes à la liberté du travail », *Le Monde*, 20 août 1953.

Ni les parachutistes ni les blindés n'eurent heureusement à intervenir lors d'un conflit que le ministre des Finances Edgar Faure décrit comme s'étant déroulé dans un climat de « dé foulement » et de « bonne rigolade, presque comme un canular »⁶. Les préfets de l'époque qui nous intéresse eurent certes à connaître d'autres moments de grande tension. Sans revenir sur mai 1968, on peut imaginer ce que fut la mobilisation des préfets durant les semaines d'incertitude qui suivirent le coup du 13 mai 1958, puis durant les quelques jours d'avril 1961, certes dramatisés par le Premier ministre Michel Debré, où l'on put craindre le parachutage en France d'éléments putschistes pilotés par le « quarteron » d'Alger⁷.

C'est là que l'effet générationnel joue à plein. Durant les années 1950 et encore largement au cours des années 1960, les préfets sont des hommes qui ont vécu la Seconde Guerre mondiale, qu'ils fussent déjà membres du corps préfectoral et continuèrent à servir sous Vichy ou que, source importante de rajeunissement du corps à la Libération, ils aient occupé des fonctions de responsabilité dans les mouvements de résistance. D'autres sont issus des corps ayant administré outre-mer, en contexte colonial. Ce n'est qu'en fin de période qu'accèdent à des postes de premier plan les hommes nés dans la seconde moitié des années 1920 et passés par l'ENA.

Symbolique de cette hybridation des parcours est le choix fait par le général de Gaulle en juin 1958 d'Émile Pelletier, préfet de la Seine, comme ministre de l'Intérieur. Entré en 1915 dans la carrière préfectorale, ce n'est que sous l'État français qu'il accéda aux plumes blanches, devenant préfet de la Somme en septembre 1940 puis pendant six mois (mai-décembre 1942) préfet régional à Saint-Quentin, avant d'être écarté par Laval puis de rejoindre une organisation de résistance, l'OCM (Organisation civile et militaire). De tels cas étaient loin d'être rares. Visitant à la fin de 1957 une préfecture de Bourgogne, Michel Crozier reçoit les confidences du secrétaire général sur la personnalité du préfet :

M. Z. est un homme charmant et fort agréable, mais qui n'a qu'un seul objectif, sa carrière. Il était commissaire de police au temps de Vichy, et il a dû à la protection de Vichy une carrière fulgurante. Il a su prendre suffisamment de risque dans la Résistance pour se faire oublier facilement à la Libération. Il a cependant été bloqué quelques années dans sa carrière et c'est Mitterrand, ministre de l'Intérieur, qui en a fait le préfet du département⁸.

6. Cité par Michel Pigenet, «Les jolies grèves du mois d'août», *Le Monde diplomatique*, août 2017, p. 5.

7. On lira à cet égard les pages de ses mémoires où le préfet de police Maurice Papon, homme pourtant de grand sang-froid, décrit les mesures qu'il aurait été amené à prendre dans ces circonstances, *Les Chevaux du pouvoir; le préfet de police du général de Gaulle ouvre ses dossiers 1958-1967*, Plon, p. 289-347.

8. Notes manuscrites, «Visites à la préfecture de T., 20 décembre 1957». Je remercie chaleureusement Jeanne Siwek-Pouydesseau de m'avoir permis d'accéder à ce document.

Quelques mois plus tard, dans le cadre de la même enquête, c'est au tour d'un plus jeune fonctionnaire préfectoral, le chef de cabinet du préfet, de donner son appréciation sur l'évolution du métier :

Le secrétaire général, malgré toutes ses qualités, ne passera pas préfet avant dix ans au grand maximum. C'est que la carrière est embouteillée à cause des promotions de la Libération et des rentrées ultérieures des vichyssois. Par contre, lui-même espère que, quand il sera en âge, la voie sera déblayée. Il a choisi la préfectorale délibérément, pas goût du service actif. Selon lui, les préfectures ont une assez bonne cote à l'ENA, juste après les grands corps⁹.

Créer cette « assez bonne cote » avait été, depuis 1945, une préoccupation essentielle de l'administration centrale du ministre de l'Intérieur – préoccupation qu'on peut suivre à la trace dans les discussions menées au sein de l'Association du corps préfectoral¹⁰, dont les fascicules annuels constituent une source précieuse pour comprendre quels sujets touchent véritablement la profession. En 1953, année qui vit la publication du dernier des statuts des membres de l'administration préfectorale – celui des conseillers de tribunal administratif, alors nommés et gérés par le ministre de l'Intérieur – les vifs débats des années 1947-1948 sur le rapprochement entre l'administration préfectorale et le reste de la haute fonction publique étaient déjà du passé.

Ils avaient pourtant été aigus, au point de conduire l'association au bord de la scission à la fin des années 1940. Si, en l'absence de corps des administrateurs généraux¹¹, la question ne se posait guère pour les préfets, il fallut deux assemblées plénières, en 1947 et 1948, pour traiter des grades inférieurs, ceux de sous-préfet et chef de cabinet de préfet. L'association approuva finalement une motion demandant au ministre de ne pas procéder à leur intégration dans le corps des administrateurs civils, faisant siens les arguments qu'avait développés devant elle l'un des plus brillants préfets ayant successivement servi les quatre régimes qui s'étaient succédé depuis les années 1930, l'IGAME de Bretagne Robert Billecard :

Le corps préfectoral relève bien de la fonction publique, mais possède un caractère spécial d'autorité, de responsabilité et de précarité qui [lui] donne un lustre que nous désirons tous lui voir conserver. À vouloir trop entourer la fonction de garanties, on arriverait à lui enlever ce qui constitue son essence et en tout cas on

9. *Ibid.*, 11 mars 1958.

10. Recréée après la Libération sur le modèle de celle dissoute par le régime de Vichy en vertu de la loi sur les associations professionnelles de fonctionnaires, elle prit en compte les changements intervenus en 1945-46 dans l'organisation de la haute fonction publique en décidant de s'intituler «Association du corps préfectoral et des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur».

11. Ce grade de débouchés, qui visait à aligner le corps des administrateurs civils sur les autres carrières offertes aux élèves issus de l'ENA, fut envisagé dès 1947 par la direction de la fonction publique mais ne vit le jour qu'en 2012.

retireraient à ses membres le caractère d'autorité qui leur est propre. Au demeurant, si l'on veut donner trop de garanties aux fonctionnaires du corps préfectoral, on risque de voir s'introduire un jour, entre ce corps et le Gouvernement, de nouveaux agents d'action politique qui seraient, eux, les vrais représentants de l'autorité gouvernementale. [Or ce sont] les préfets [qui] doivent rester les « représentants et les serviteurs d'une volonté politique¹².

Douze ans plus tard, les préoccupations avaient changé. Exceptionnellement honorée de la présence du Président de la République, l'assemblée générale des 2, 3 et 4 octobre 1961 ne traita qu'à la marge des questions statutaires, même si elle ne put s'empêcher de souligner devant le ministre, Roger Frey, l'encombrement des grades supérieurs de la carrière préfectorale et la situation déplorable des agents du cadre A des préfectures. Il revint au ministre des traiter des véritables enjeux :

La France aspire aujourd'hui à un renouvellement complet de ses structures, qui seul peut lui permettre de conserver dans le monde un rang digne de son passé. [...] C'est pourquoi un accent tout particulier a été mis depuis deux ans sur les régions-programme, mais en même temps, dans le cadre traditionnel, une réforme de l'administration du département est envisagée. Une expérience que vous connaissez, portant sur quatre départements, va prochainement commencer, les résultats acquis seront confrontés et des décisions importantes, auxquelles les préfets seront associés, seront alors prises. Le Premier ministre et moi-même avons décidé de suivre personnellement, avec la plus grande attention, l'élaboration de la réforme envisagée pour l'administration départementale. Il faut en effet donner au premier fonctionnaire du département les moyens d'assurer réellement, en le dégageant des sujétions secondaires, le commandement des services de sa circonscription¹³.

Comme rien ne remplace les recettes éprouvées, le profond renouvellement que le ministre appelait de ses vœux s'était notamment appuyé – et continuerait largement à s'appuyer – sur l'outil le plus classique de gestion du corps, le mouvement préfectoral. Assuré de la stabilité ministérielle et n'ayant pas à satisfaire, comme sous la Quatrième République, les clientèles des divers partis composant la majorité, le gouvernement présidé par Michel Debré avait procédé, en octobre 1959, à un vaste mouvement, portant sur une douzaine de

12. Propos tenus par R. Billecard lors de l'assemblée de 1947, repris dans le rapport présenté lors de l'assemblée générale du 27 avril 1948 par Christian Lobut, sous-préfet de Compiègne. La fonction d'IGAME (inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire), haut fonctionnaire doté de pouvoirs hiérarchiques en matière de maintien de l'ordre pour plusieurs départements, avait été créée par une loi du 21 mars 1948 sur l'impulsion du ministre de l'Intérieur Jules Moch, dans le contexte des grèves insurrectionnelles de la fin 1947 et du début de 1948. Ensuite étendue à la coordination de l'action économique, cette fonction, qui s'inscrit dans la continuité du préfet régional sous Vichy puis du commissaire régional de la République à la Libération, annonce, aspect policier en moins, celle de préfet de région que créeront les réformes de 1964.

13. *Bulletin d'information de l'association du corps préfectoral et des administrateurs civils du ministère de l'Intérieur*, 15^e année, n° 44, p. 24.

départements et facilité par la première mise en œuvre d'une disposition nouvelle destinée à décongestionner la carrière, le « congé spécial », qui permettait aux préfets de se retirer cinq ans avant la limite d'âge tout en continuant à percevoir l'intégralité de leur traitement.

En juillet 1967, le mouvement atteint une ampleur inédite. Préparé par le nouveau ministre de l'Intérieur Christian Fouchet, il ne toucha pas moins de 41 postes, mettant fin à des carrières quasi proconsulaires : si Gabriel Delaunay, préfet de la Gironde depuis 1958, put rester à Bordeaux grâce à l'appui de l'influent Jacques Chaban-Delmas, Alexandre Stirn quitta Rennes, où il officiait depuis sept ans¹⁴, pour Toulouse, d'où il délogea Roger Moris, lui-même également en poste depuis sept ans. Lauréat de la palme de la longévité, Jean Laporte, préfet de la Moselle, dut quitter Metz où il avait été nommé en 1954. Le maire de la ville, Raymond Mondon, figure importante du mouvement des Républicains indépendants, allié au parti gaulliste UNR, prit fort mal de ne pas avoir été consulté, ni même informé de la décision, comme le voulait une règle non écrite de gestion du corps. Qualifiant le mouvement de « tourbillon » et d'« ouragan », il estima que « [s]i la compétence de l'exécutif est totale en ce qui concerne la nomination et la mutation des préfets, une tradition solidement établie veut que certaines consultations soient entreprises auprès des élus des départements. [...] La méthode employée récemment est contraire à cette tradition et ne doit pas être renouvelée¹⁵. »

Pour le juriste Charles Debbasch, il ne s'agissait pas là d'une maladresse, impardonnable « aux premiers pas d'un ministre de l'Intérieur inexpérimenté », mais de la manifestation « d'une volonté beaucoup plus profonde de réaffirmer l'autorité de l'État à l'égard de son administration¹⁶ ». On peut toutefois se demander si le général de Gaulle – nécessairement consulté sur un tel bouleversement qu'il avait en tout état de cause à entériner, les préfets étant nommés par lui en conseil des ministres – n'entendait pas faire payer au corps préfectoral le mauvais résultat des élections législatives du printemps précédent. Le prix en fut payé moins d'un an plus tard : dans près de la moitié des départements, ce furent des administrateurs en poste depuis dix mois seulement qui eurent à gérer les troubles de mai-juin 1968.

Un autre aspect de ce mouvement préfectoral mérite de retenir l'attention, à savoir le changement générationnel qu'il traduisait, et que symbolise par exemple l'accès d'une figure montante du corps, Olivier Philip, aux fonctions de préfet

14. Il avait, sous la Quatrième République, passé dix ans (1948-1958) à Caen.

15. *Le Monde*, 22 juillet 1967.

16. L'Administration au pouvoir; fonctionnaires et politiques sous la V^e République, Calmann-Lévy, 1969, p. 38.

de région à moins de 42 ans. Tel que la résumait alors *Le Monde*¹⁷, la carrière du nouveau promu soulignait l'apparition d'une double tendance, qui ne cessera de s'affirmer sous la Cinquième République : la politisation des nominations tout d'abord, avec le formidable effet d'accélérateur découlant de son passage par le cabinet du Premier ministre, où il remplit une fonction clairement partisane, la préparation des élections législatives ; mais aussi l'irrésistible montée en puissance des anciens élèves de l'ENA, dont Olivier Philip a, au demeurant, présidé pendant trois ans l'association. De manière symétrique, le sort du préfet Robert Cousin – âgé de 60 ans, il quitte Marseille pour être nommé hors cadres et prendra sa retraite trois ans plus tard sans avoir occupé d'autres fonctions – traduit l'effacement d'une génération certes résistante (il fut déporté à Flossenbürg en 1944 et, malade, bénéficia après son retour d'un congé de longue jusqu'en 1948) mais présentant l'inconvénient, pour le pouvoir gaulliste désormais bien installé, d'avoir servi de trop près les hommes politiques de la Quatrième République : Cousin avait en effet, entre 1953 et 1957, participé aux cabinets de ces « politiciens » (ici Henri Caillavet, André Monteil, Albert Sarraut, Maurice Bourgès-Maunoury) d'autant plus honnus par le général de Gaulle qu'ils ne s'étaient pas ralliés à lui après 1958.

*
* * *

Voici, brièvement retracé, le cadre politique et institutionnel au sein duquel évoluèrent les préfets « modernisateurs » des deux décennies étudiées ici. Les textes qui suivent sont issus d'un colloque organisé en décembre 2017, à Sciences Po, par le Centre de sociologie des organisations et le comité pour l'histoire préfectorale du ministère de l'Intérieur¹⁸. Ce colloque se voulait également hommage à Stanley Hoffmann (1928-2015), politiste franco-américain dont les travaux pionniers proposaient, dès 1963, d'aller à la recherche de la France¹⁹. Le

17. «Né en 1925 à New-York, M. Olivier Philip, fils de M. André Philip, ancien ministre, ancien député socialiste, est docteur en droit, diplômé de l'École militaire de Saint-Cyr et ancien élève de l'ENA. Nommé sous-préfet en 1951, il occupe divers postes territoriaux en métropole et dans les départements d'outre-mer avant d'entrer en 1959 au cabinet de M. Berthoin, ministre de l'éducation nationale, puis à ceux de M. Herzog, haut-commissaire à la jeunesse et aux sports, de MM. Bouloche, Joxe, Guillaumat, Paye, Sudreau et Fouchet, qui détiennent tout à tour, jusqu'en 1962, le portefeuille de l'éducation nationale. En 1963, il est directeur du cabinet de M. Herzog, secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports. Nommé en 1964 préfet de la Nièvre, il entre en 1966 au cabinet de M. Pompidou, alors Premier ministre, où il est particulièrement chargé des affaires politiques et des problèmes électoraux de la majorité pour les élections législatives de 1967. M. Philip a été, de 1962 à 1965, président de l'Association des anciens élèves de l'ENA.»

18. Crée en 2012, ce comité a été supprimé par un arrêté pris par le ministre de l'Intérieur le 31 décembre 2019.

19. À la recherche de la France est le titre d'un ouvrage collectif publié en 1963 par les éditions du Seuil (et la même année en anglais par Harvard University Press), dans lequel S. Hoffmann signe 120 pages, devenues classiques, consacrées à une lecture historique de la société politique française depuis la Troisième République. Elles sont organisées en trois parties : «la synthèse républicaine», «la destruction de la synthèse républicaine» (crise des années 1930, Vichy et la Résistance) et «la France en 1962 : jugement suspendu» (Quatrième République et années 1958-1962).

présent ouvrage commence en conséquence par un rappel de l'apport de Stanley Hoffmann à la compréhension, historique et sociologique, des mécanismes de fonctionnement de la machinerie politico-administrative française.

Il s'agit ensuite de rappeler la richesse des sources disponibles pour une telle étude : archives écrites bien sûr, mais aussi fonds audiovisuels conservés par l'INA et ensemble, trop peu exploité, provenant des campagnes de collecte d'archives orales auprès de préfets ayant exercé leurs fonctions au cours des décennies en question. Signalons en outre qu'un matériel pratiquement inédit reste à exploiter avec les rapports que les élèves de l'ENA rédigent à l'issue de leur stage en préfecture, ensemble qui permet de lire près de soixante-dix ans d'histoire de l'organisation territoriale du pays²⁰.

Une première partie de l'ouvrage commence par une remise en perspective par Catherine Grémion – tôt associée aux travaux du Centre de sociologie des organisations (CSO) créé et dirigé par Crozier, centre dont elle assura au demeurant elle-même la direction des années plus tard – de ce « temps des réformes ». Suivent deux textes « d'époque » : l'un, fondateur, est le célébrissime article de Jean-Pierre Worms, « Le préfet et ses notables », publié en 1966 dans *Sociologie du travail*. L'autre, moins connu pour ne pas dire inédit, est une analyse datant de 1958, par un Michel Crozier commençant donc tout juste à s'intéresser à l'administration déconcentrée, de ce que fait et ne fait pas un préfet, texte qu'il nous a paru intéressant de faire commenter par un préfet d'aujourd'hui.

Parce que la performance du corps préfectoral – plus peut-être que celle d'autres corps, grands ou moins grands, de l'administration française – est étroitement dépendante des individualités qui le composent, sont ensuite évoquées trois figures préfectorales, dont deux, Edgard Pisani et Paul Delouvrier, comptèrent suffisamment dans l'histoire de la seconde moitié du vingtième siècle pour être bien connues du grand public sans doute, des historiens assurément. La troisième est une figure collective, celle des préfets de La Réunion entre le début des années 1960 et la fin des années 1980, qui compte moins par les individus qu'elle agrège que par le type de contrainte auxquels ces derniers furent soumis, à savoir l'impitoyable férule de Michel Debré, parachuté (au sens figuré) dans l'île en 1963 après un échec à Amboise lors des élections législatives de 1962.

20. Pour rédiger en 1964 (pour le Groupe d'études de l'administration française de la FNSP) son rapport sur les missions économiques et sociales des préfectures, Jeanne Siwek-Pouydesseau s'était cependant déjà appuyée sur ce matériel. Parmi la vingtaine de rapports de stage qu'elle avait exploités, certains émanaient de jeunes gens ayant, depuis lors, parcouru du chemin : ainsi de Pierre Joxe (« Le cadre administratif de l'action économique régionale », Montpellier, 1960) ou Antoine Seillièvre de Laborde (« Réalités et perspectives régionales en Haute-Normandie », Rouen, 1963).

Enfin, parmi les dizaines de politiques publiques qu'eurent à animer, à gérer, à affronter les membres du corps préfectoral²¹, trois sont ici évoquées, chacune avec sa chronologie propre : la politique du logement et de la construction, ardente obligation tenu des destructions que la guerre avait fait subir à un parc immobilier déjà peu reluisant ; les crises agricoles du début des années 1960, dont l'auteur de la contribution souligne qu'elles mobilisaient gestion économique aussi bien que gestion du maintien de l'ordre ; le cas particulier enfin des départements d'outre-mer, ici appréhendé à partir de l'exemple guyanais, le préfet y apparaissant surtout comme « agent de l'exceptionnalité de l'action publique outre-mer ».

*
* * *

Le présent ouvrage inaugure, aux éditions La Documentation française, la collection de la mission pour l'histoire préfectorale, rattachée depuis décembre 2019 à la sous-direction du corps préfectoral du ministère de l'Intérieur.

21. Alors tous de sexe masculin, rappelons-le : Florence Hugodot fut la première femme à accéder à un poste de sous-préfet, en 1974, et Yvette Chassagne fut nommée préfet (et non préfète) de Loir-et-Cher en juillet 1981.

LISTE DES AUTEURS

Marc Olivier Baruch, Directeur d'études, EHESS

Alain Chatriot, Professeur des Universités, Sciences Po

Florence Descamps, Maîtresse de conférences, EPHE

Gilles Gauvin, Agrégé et docteur en histoire

Catherine Grémion, Directrice de recherche émérite, CNRS

Pierre Grémion, Directeur de recherche émérite, CNRS

Gwenaëlle Le Goullon, Maitresse de conférences, Université Jean Moulin Lyon 3

Edouard Lynch, Professeur des Universités, Université Louis Lumière Lyon 2

Sylvain Manville, Chef de la Mission des Archives nationales au ministère de l'Intérieur

Edenz Maurice, Secrétaire scientifique de la Mission pour l'histoire préfectorale

Pierre-André Peyvel, Préfet honoraire

Laurent Zylberberg, Directeur des relations institutionnelles, internationales et européennes, Caisse des dépôts