

# Construction professionnelle et interactions sociales : le cas des préfets et des sous-préfets lorrains au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1870)

François-Xavier MARTISHANG

13

En créant l'institution préfectorale en 1800, Napoléon Bonaparte a donné naissance à de nouvelles professions – celles de préfets et de sous-préfets – qui ont connu, au cours de décennies suivantes, un processus de professionnalisation. Ce dernier a, traditionnellement, été envisagé par l'historiographie sous deux angles complémentaires et intimement liés : l'acquisition d'une formation initiale de plus en plus spécialisée et la mise en place progressive d'une carrière spécifique, impliquant d'avoir exercé la fonction de sous-préfet avant de devenir préfet et de débiter par une ou plusieurs préfecture(s) modeste(s) avant d'accéder aux sièges les plus prestigieux<sup>1</sup> d'une part, l'amélioration des compétences administratives et juridiques des administrateurs<sup>2</sup> d'autre part.

Toutefois, en proposant de considérer l'exercice du métier de préfet et de sous-préfet comme un rôle social, l'historien Pierre Karila-Cohen indique une autre voie pour comprendre leur processus de professionnalisation au XIX<sup>e</sup> siècle : devenir préfet supposait non seulement d'acquérir les compétences nécessaires au bon exercice du métier, mais aussi d'être en mesure d'adopter un comportement leur permettant de s'imposer, notamment par la séduction<sup>3</sup>. Or si l'on connaît désormais assez bien les outils qui permettaient à ces fonctionnaires de connaître les attentes du rôle qu'ils étaient appelés à jouer – circulaires émanant du ministère de l'Intérieur, fiches de notation des sous-préfets, ouvrages *ad hoc* – ce n'est pas le cas des interactions effectives avec la population, en dépit de leur importance en ce domaine.

Cette communication se propose donc de mieux comprendre ce que signifiait « faire profession » de préfet au XIX<sup>e</sup> siècle en explorant les relations qu'entretenaient les administrateurs avec la population. Il s'agit, en d'autres

1. Sur cette question, voir principalement JOURDAN Jean-Paul, « 'Professionnalisation' et fonction publique : le cas de l'administration préfectorale au XIX<sup>e</sup> siècle », in Pierre GUILLAUME (dir.), *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, éd. de la Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1996, p. 71-75.

2. Voir, en particulier, ALLORANT Pierre, *Le corps préfectoral et les municipalités dans les départements de la Loire moyenne au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1914)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2007, 595 p., et LE YONCOURT Tiphaine, *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIX<sup>e</sup> siècle (1814-1914)*, Paris, LGDJ, 2001, X-550 p.

3. KARILA-COHEN Pierre, *La masse et la plume. Essai sur le charisme préfectoral dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1914)*, mémoire inédit du dossier d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2014, 411 p.

termes, de déterminer comment les administrateurs construisaient leur « personnage », au sens théâtral du terme, de préfet ou de sous-préfet, en interaction avec la population dont ils avaient la charge, en s'appuyant sur une étude de cas<sup>4</sup>, portant sur un espace de taille limité en l'occurrence les quatre départements lorrains (Meurthe, Meuse, Moselle et Vosges), afin de mieux appréhender, à travers un certain nombre d'exemples précis, les relations à l'œuvre. Cette région présente, de surcroît, l'avantage pour notre propos de ne pas être marquée par une solide et ancienne tradition de rébellion contre l'État<sup>5</sup>, qui en introduisant, dans les relations entre les administrateurs et leurs administrés, d'importantes tensions, l'érigerait en cas exceptionnel puisque paroxystique.

Si l'espace étudié est donc relativement restreint, il n'en va pas de même de la période examinée, tant la continuité est, en ce domaine, flagrante. Mais si la date de 1800, qui correspond à la création de l'institution préfectorale, s'impose d'elle-même, il n'en va pas de même de celle de 1870. Le processus de professionnalisation se poursuit en effet largement sous la Troisième République<sup>6</sup>. Mais avec l'avènement progressif de la démocratie parlementaire, les relations entre les administrateurs et la population – et plus généralement entre les gouvernants et les gouvernés – connurent des transformations notables, qui mériteraient d'être prises en considération pour elles-mêmes.

L'analyse, dans ce cadre, des sources relatives aux pratiques préfectorales – correspondance administrative, dossiers de carrière, articles de presse, mémoires, discours, affiches – mais aussi des documents qui concernent les contestations dont les administrateurs étaient l'objet, permet tout d'abord de mettre en évidence le fait que les préfets et les sous-préfets disposaient d'outils pour apprendre comment s'imposer et séduire leurs administrés. C'est cependant surtout dans la relation quotidienne avec eux qu'ils construisaient leur personnage : ils s'efforçaient, en effet, d'apparaître comme de bons administrateurs. Mais ils étaient parfois confrontés à des difficultés importantes, qui montrent toute la difficulté de cette tâche.

### **Apprendre à plaire : une compétence professionnelle**

Le rôle de préfet et de sous-préfet, comme n'importe quel rôle professionnel, s'apprend. Si cela peut paraître évident en ce qui concerne la dimension proprement administrative et juridique du métier, c'est aussi le cas pour ce qui a trait à sa dimension relationnelle. Savoir s'imposer à ses administrés par la séduction constituait en effet, au XIX<sup>e</sup> siècle, une authentique compétence professionnelle. Il est à cet égard significatif que les fiches de notation élaborées par le ministère de l'Intérieur pour évaluer les compétences

4. Sur la démarche par études de cas, voir REVEL Jacques et PASSERON Jean-Claude (dir.), *Penser par cas*, Paris, éditions de l'EHESS, 2005, p. 9 et sq.

5. Voir principalement ROTH François, *Histoire de la Lorraine. L'époque contemporaine. I. De la Révolution à la Grande Guerre*, Metz, éditions Serpenoise, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 43-45, 52, 129, 131, 135, 139 et 198-199. On peut également renvoyer à BARRAL Pierre, *Les agrariens français de Méline à Pisani*, Paris, A. Colin, 1968, p. 44-46 et VOVELLE Michel, *La découverte de la politique. Géopolitique de la Révolution française*, Paris, La Découverte, 1993, p. 297-340.

6. TANGUY Gildas, « Corps et âme de l'État ». *Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, thèse de doctorat en sciences politiques sous la direction de Pierre Birnbaum, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2009, 958 p.

professionnelles des sous-préfets à partir de 1811, et régulièrement modifiées, accordent à cette question une importance majeure<sup>7</sup>. Or, contrairement à aujourd'hui, il n'existait pas alors de formation spécifique à ces postes.

Cela ne signifie pas pour autant que les préfets et sous-préfets étaient totalement livrés à eux-mêmes. Ils pouvaient, tout d'abord, bénéficier des conseils délivrés par un de leurs collègues en poste de longue date. Jean-André Sers, qui fut notamment préfet de la Moselle de 1830 à 1838, confie ainsi dans ses mémoires que lorsqu'il devint, en 1811, sous-préfet de Spire, il profita de l'expérience du préfet du département du Mont-Tonnerre, André Jeanbon Saint-André, dont il avait été le collaborateur quelques années plus tôt<sup>8</sup> :

« M. Saint-André m'accueillit comme son élève ; il vint lui-même m'installer à Spire le 15 février, il voulut m'entourer de tout l'appui dont j'avais besoin pour réussir dans un arrondissement très considérable<sup>9</sup> ».

Avec la constitution progressive d'une carrière administrative dès la fin du Premier Empire et surtout à partir de la Restauration<sup>10</sup>, impliquant d'exercer successivement différentes fonctions selon un ordre hiérarchisé, la formation par les pairs devint de plus en plus fréquente. Toutefois, tout au long de la période considérée, les gouvernants nommèrent des préfets et des sous-préfets novices dans cette branche de l'administration. Ces derniers durent dès lors apprendre à exercer leur rôle de manière empirique et extrêmement rapide. Angélique de Maussion, épouse de Louis de Maussion, préfet de la Meuse de 1815 à 1817 souligne ainsi que son mari n'était nullement préparé à la tâche qui l'attendait lorsqu'il fut nommé – il était alors, depuis 1809, recteur de l'académie d'Amiens :

« Tout était nouveau pour lui dans les fonctions importantes qui lui étaient confiées, la situation et l'esprit des administrés, les opinions et les vues de ses coopérateurs<sup>11</sup> ».

C'est donc nécessairement dans la relation quotidienne avec leurs administrés que les préfets et sous-préfets placés dans cette situation apprenaient à exercer leur rôle. Néanmoins, tous les préfets et sous-préfets, qu'ils aient ou non bénéficié des conseils d'un administrateur chevronné, pouvaient trouver d'utiles conseils en ce qui concerne les relations qu'ils devaient avoir avec la population dans les instructions que leur adressait le ministère de l'Intérieur, ainsi que dans des ouvrages spécialisés. Tout au long de la période, dans les premiers mois qui suivaient l'avènement d'un nouveau régime – à l'exception de la monarchie de Juillet –, les ministres de l'Intérieur ou de la Justice adressèrent aux préfets et aux sous-préfets des circulaires dans lesquelles ils leur rappelaient les principales missions qui leur étaient confiées et l'état d'esprit dans

7. Voir, sur ce sujet, Pierre KARILA-COHEN, *op. cit.*, p. 38-56.

8. En 1801, il accompagna Jeanbon Saint-André lorsque ce dernier fut nommé commissaire général des quatre départements de la rive gauche du Rhin en qualité de secrétaire. Sers occupa ensuite le poste de chef de la division de la conscription et des finances, toujours auprès de Jeanbon Saint-André. En 1809, il fut nommé auditeur au Conseil d'État et revint à Paris.

9. SERS Jean-André, *Souvenirs d'un préfet de la monarchie. Mémoires du baron Sers, 1766-1862, publiés d'après le manuscrit original avec une introduction et des notes par le baron Henri Sers et Raymond Guyot*, Paris, Albert Fontemoing éditeur, 1906, p. 68.

10. Voir JOURDAN Jean-Paul, *art. cit.* En ce qui concerne les préfets lorrains, nous nous permettons de renvoyer à MARTISCHANG François-Xavier, *L'autorité de l'État. Les relations entre les préfets, les sous-préfets, les maires et la population en Lorraine au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1870)*, thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction de Jean El Gammal, Université de Lorraine, 2016, p. 78, 85-86, 90, 92, 140, 162-163, 200, 215-217.

11. MAUSSION Angélique de, *Rescapés de thermidor*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1975, p. 138.

lequel ils devaient les exercer<sup>12</sup>. Ces documents contenaient donc, notamment, des informations d'ordre général et des conseils très utiles quant au comportement que le gouvernement attendait qu'ils adoptent vis-à-vis de leurs administrés. Ainsi, dans sa célèbre circulaire aux préfets du 21 ventôse an VIII (12 mars 1800), intitulée « Exposé de la nature des fonctions confiées aux préfets et des devoirs qu'ils ont à remplir », Lucien Bonaparte, alors ministre de l'Intérieur, invitait expressément les administrateurs à se comporter de manière à rétablir la concorde dans leur département, notamment en faisant preuve de bienveillance, en ne tenant pas compte des opinions que tel ou tel individu avait pu émettre durant la Révolution et en se plaçant au-dessus des « intrigues » et des « factions » qui divisaient encore le pays<sup>13</sup>. Précisons que d'autres circulaires, portant sur des objets plus spécifiques, comme le maintien de l'ordre ou les élections, pouvaient également contenir des informations, des conseils ou des avertissements utiles<sup>14</sup>.

Les documents grâce auxquels le ministère de l'Intérieur évaluait les préfets et sous-préfets – rapports, correspondance, fiches de notation – fournissaient également aux administrateurs des informations sur ce que les dirigeants attendaient d'eux en matière de relation avec les habitants et leur prodiguait des conseils personnalisés. Ainsi, en 1850, le préfet des Vosges Eugène Regnaud d'Épercy apprit-il que des partisans du président Louis-Napoléon Bonaparte accusaient Édouard Cournault, sous-préfet de Mirecourt, de « tiédeur et de mollesse ». Il écrivit à son subordonné pour l'inviter à faire en sorte que « rien dans [sa] conduite ne vienne justifier leurs accusations »<sup>15</sup>. Les entretiens oraux qu'avaient les sous-préfets avec le préfet et les préfets avec le ministre de l'Intérieur ou un de ses collaborateurs avaient, selon toute vraisemblance, une fonction similaire, mais ils n'ont guère laissé de traces dans les archives.

Parallèlement, les préfets et sous-préfets pouvaient trouver, dans deux manuels, principalement consacrés aux relations avec la population, et rédigés par des administrateurs, de précieux éléments pour nourrir leur réflexion sur ce sujet. Le premier, publié en 1815 par Antoine Guérard de Rouilly, qui avait été sous-préfet de Bar-sur-Aube en 1813-1814, était intitulé *Principes généraux d'administration ou essai sur les devoirs et les qualités indispensables d'un bon administrateur*<sup>16</sup>. Le second, édité en 1846, était dû à Marc Étienne Frédéric Vatar des Aubiers, alors sous-

12. Il s'agit de : « Exposé de la nature des fonctions confiées aux préfets et des devoirs qu'ils ont à remplir », circulaire de Lucien Bonaparte, ministre de l'Intérieur, aux préfets, 21 ventôse an VIII (12 mars 1800), in *Recueil des Lettres, circulaires, instructions, arrêtés et discours publics, émanés des citoyens Quinette, Laplace, Lucien Bonaparte et Chaptal. Ministres de l'Intérieur, depuis le 16 messidor an 7 jusqu'au 1<sup>er</sup> vendémiaire an 10*, tome III, Paris, Imprimerie de la république, 1802, p. 139-148 ; Circulaire du ministre de la Justice aux préfets, 17 juillet 1815, in *Recueil des lettres, circulaires, instructions, programmes, discours et actes publics émanés en 1815 du ministère de l'Intérieur*, tome XV, Paris, Imprimerie royale, 1817, p. 123-126 ; Circulaire du ministre de l'Intérieur aux commissaires du gouvernement, 8 mars 1848 ; Circulaire du ministre de l'Intérieur aux commissaires du gouvernement provisoire, 12 mars 1848, in CAREY Emile, *Recueil complet des actes du gouvernement provisoire (février, mars, avril, mai 1848) avec des notes explicatives, des tables chronologiques et une table alphabétique, analytique et raisonnée des matières*, Paris, Auguste Durand, 1848, tome 2, p. 125-129 ; Archives départementales (AD) de la Meuse, 71 M 12, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, 11 novembre 1849 ; AD Moselle, 1 M 1/2, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, 6 janvier 1854 ; Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, 12 janvier 1870, in *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, 1870, n° 2, p. 12-14.

13. Lucien Bonaparte, « Exposé de la nature... » *op. cit.*, p. 141-142.

14. A titre d'exemple : AD Vosges, 71 M 1, Lettre du Grand-Juge ministre de la Justice aux préfets, 5 vendémiaire an XI (27 septembre 1802) ; AD Vosges, 3 K 11, Circulaire du président du Conseil aux préfets, 1<sup>er</sup> décembre 1831 ; AD Vosges, 71 M 12, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, 29 mai 1850 ; AD Moselle, 55 M 7, Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, 21 mars 1852.

15. AD Vosges, 8 M 6, Lettre du préfet des Vosges au sous-préfet de Mirecourt, 14 décembre 1850.

16. GUERARD DE ROUILLY Antoine, *Principes généraux d'administration ou essai sur les devoirs et les qualités indispensables d'un bon administrateur*, Paris, Favre, 1815, 251 p.

préfet de Calais, et portait le titre de *Manuel des préfets et des sous-préfets*<sup>17</sup>. Ces deux véritables « arts de gouverner<sup>18</sup> » visaient à faire comprendre aux lecteurs l'état d'esprit dans lequel ils devaient agir vis-à-vis de leurs administrés afin de parvenir à s'imposer. Il ne s'agissait cependant en aucun cas d'une sorte de mode d'emploi que les administrateurs n'auraient eu qu'à suivre, mais d'un ensemble de conseils portant sur le comportement à adopter dans les diverses situations dans lesquelles ils étaient amenés à se trouver au quotidien, telles que la cérémonie d'installation, les audiences, les tournées dans leur circonscription, les séances de travail avec leurs collaborateurs, les sessions des conseils dont ils étaient flanqués<sup>19</sup>, ou encore les mondanités.

Enfin, de manière plus générale, les préfets et sous-préfets pouvaient trouver dans les nécrologies de leurs collègues ou dans les notices biographiques publiées dans les dictionnaires spécialisés d'Étienne de Lamothe-Langon<sup>20</sup> ou d'Honoré Faure<sup>21</sup>, ou édités à part, des portraits de bons ou de mauvais administrateurs, qui leur permettait d'identifier les attitudes permettant de s'imposer et celles qui étaient jugées rédhitoires.

Les divers outils dont les principaux traits viennent d'être brièvement présentés permettaient donc aux préfets et aux sous-préfets d'apprendre à jouer leur rôle. Ils témoignent, de ce fait, de l'apparition d'une authentique culture professionnelle durant la première moitié du siècle, qui s'est notamment traduite par la publication des deux manuels d'Antoine Guérard de Rouilly et de Marc Étienne Frédéric Vatar des Aubiers, ainsi que des dictionnaires biographiques d'Étienne Lamothe-Langon et Honoré Faure. Ces textes montrent en effet qu'un certain nombre de pratiques, d'attitudes à adopter, de savoir-faire se sont imposés comme des références communes, partagées par l'ensemble des individus composant cette institution<sup>22</sup>.

Ces outils ne leur fournissaient cependant qu'un cadre relativement imprécis, qui leur permettait de savoir dans quel état d'esprit ils devaient agir et quels types d'attitudes ils devaient adopter dans diverses circonstances. Ils leur ménageaient toutefois une réelle marge de manœuvre ; et pour cause : sur le terrain, chaque administrateur devait mettre en œuvre ces différents savoir-faire et savoir-être en fonction des particularités politiques, sociales et économiques de sa circonscription.

17. VATAR DES AUBIERS Marc Étienne Frédéric, *Manuel des préfets et des sous-préfets*, Paris, Imprimerie et librairie Paul Dupont, 1846, 201 p.

18. SENELLART Michel, *Les arts de gouverner, du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995, 311 p.

19. Les sous-préfets disposaient, à leur côté, d'un conseil d'arrondissement, et les préfet d'un conseil de préfecture et d'un conseil général. Bien que leur rôle soit, en droit, relativement restreint – leurs attributions étaient essentiellement d'ordre fiscale –, ces conseils permettaient toutefois aux notables locaux de contribuer à l'administration du département. Les administrateurs devaient donc faire preuve de circonspection à l'égard de leurs membres.

20. LAMOTHE-LANGON Étienne de, *Biographie des préfets depuis l'organisation des préfectures (3 mars 1800) jusqu'à ce jour*, Paris, Les Marchands de nouveautés, 1826, 432 p. et *Biographie des préfets des 87 départements de la France par un sous-préfet*, Paris, Les Marchands de nouveautés, 1826, 141 p.

21. FAURE Honoré, *Galerie administrative, ou Biographie des préfets depuis l'organisation des préfectures jusqu'à ce jour*, Paris, P. Picot, 1839, 2 tomes, VIII-223 et 237 p.

22. Ces outils ont également contribué à la constitution de ce que Jean-Michel Eymeri-Douzans appelle une « culture d'institution », qu'il définit comme un « composé indécomposable de représentations, de croyances, de savoirs, de savoir-faire et de pratiques caractéristiques de cette institution et communs à ceux qui la peuplent » (EYMERI-DOUZANS Jean-Michel, « Conclusion », in Françoise DREYFUS et Jean-Michel EYMERI-DOUZANS (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006, p. 272).

## De l'art d'être un bon préfet

Pour s'imposer à la population et parvenir à être obéis, les préfets et sous-préfets devaient adopter une conduite et des pratiques professionnelles leur permettant d'être reconnus comme de bons administrateurs par la population – ils devaient donc construire ce que le sociologue Erving Goffman appelait une « façade ». Ce dernier décrit en effet, métaphoriquement, le monde social comme une scène de théâtre, sur laquelle chaque acteur joue un rôle déterminé et adopte de fait un comportement qu'il suppose être celui qui convient le mieux afin de produire une impression précise sur le public<sup>23</sup>.

18

Les préfets et les sous-préfets estimaient donc qu'ils devaient adopter un comportement conforme à ce qu'ils supposaient être les attentes en la matière du pouvoir central, mais aussi de leurs administrés. Ils s'efforçaient ainsi de se conduire de manière digne. Ils mettaient donc volontiers en scène leur distinction sociale, en particulier l'exemplarité de leurs mœurs familiales ainsi que leur train de vie, gage de leur honorabilité. Leurs gestes, leur façon de parler, leur allure générale devaient également être empreints de dignité, même s'ils variaient évidemment beaucoup d'un individu à l'autre, en fonction du caractère, ou de l'éducation de chacun. Le costume, qu'il s'agisse de l'uniforme qu'ils devaient porter lors des cérémonies, ou de leurs habits ordinaires, y contribuait grandement, en mettant en exergue la gravité et le sérieux des administrateurs et en leur conférant une allure digne, voire altière. Il est cependant regrettable que la documentation ne permette pas de comprendre comment les fonctionnaires apprenaient à se conformer à cette *hexis* corporelle relativement exigeante.

En outre, les préfets et sous-préfets considéraient qu'ils devaient rendre manifeste leur souci des intérêts, du bien-être, de la prospérité de la population dont ils avaient la charge, afin d'être considérés comme des administrateurs compétents. L'arrivée et la cérémonie d'installation d'un nouveau préfet ou sous-préfet constituait, dans cette perspective, des moments essentiels. Il s'agissait, pour filer la métaphore théâtrale, de leur entrée en scène. C'est en effet à cette occasion que les administrateurs entraient en contact, souvent pour la première fois, avec leurs administrés. Il s'agissait de cérémonies publiques, auxquelles les élites locales assistaient volontiers, et au cours desquelles les préfets et sous-préfets prononçaient des discours, qui leur permettaient d'exposer les buts qu'ils se fixaient et surtout la façon dont ils entendaient exercer leur mission. Ainsi, le premier préfet de la Meurthe, Jean-Joseph Marquis affirma-t-il dans l'allocution qu'il prononça immédiatement après son investiture, qu'il voulait gagner l'estime du gouvernement et des habitants par son travail<sup>24</sup>. Il est intéressant de noter ici que Marquis se présentait dans son propos indissociablement comme un fidèle serviteur de l'État et un homme au service de ses administrés. On pourrait trouver, dans les archives, des dizaines d'exemples similaires, qui témoignent de l'importance, dans la culture et l'identité professionnelle des administrateurs de ces deux dimensions.

23. GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. I. La présentation de soi*, Paris, éditions de Minuit, 1973, 251 p.

24. Archives nationales (AN), F/1bI/167/9, Procès-verbal d'installation de M. Marquis, 28 ventôse an VIII (19 mars 1800).

Les proclamations que certains préfets et parfois quelques sous-préfets, rédigeaient et faisaient afficher dans toutes les communes composant leur département ou leur arrondissement dans les jours qui suivaient leur installation participaient de la même logique, comme le montre ce bref extrait d'une proclamation du préfet des Vosges, Léopold Bourlon de Rouvres, datant de 1853 :

« Je viens dans les Vosges avec le désir d'y rester longtemps, d'y faire le bien et de conquérir votre estime et votre affection.

Je consacrerai toute mon activité, tout mon bon vouloir à l'étude des améliorations qui développent la fortune publique et augmentent le bien être individuel. Je m'efforcerai de connaître les besoins des populations, de donner satisfaction aux demandes fondées, d'apaiser les ressentiments, de dissiper les défiances, et de faire succéder aux rivalités stériles des partis l'émulation du bien public<sup>25</sup>. »

Les divers discours qu'ils étaient amenés à prononcer et les proclamations qu'ils rédigeaient permettaient ensuite, tout au long de leur mandat, aux préfets et aux sous-préfets de rappeler ces principes.

Pour les mettre effectivement en œuvre, les préfets et sous-préfets utilisaient l'ensemble de leurs compétences professionnelles, mais aussi leur entregent. À l'exception des notables, que les préfets et les sous-préfets côtoyaient à l'occasion des dîners ou des soirées qui animaient la vie mondaine locale, et avec qui ils avaient fréquemment l'occasion de s'entretenir des problèmes de leur circonscription, les administrateurs ne rencontraient les autres catégories sociales composant la population qu'en de rares occasions. Ces dernières étaient cependant essentielles, dans la mesure où elles témoignaient à la fois de leur capacité à écouter et prendre en compte les besoins de leurs administrés, et leur volonté de trouver les solutions adéquates. Les audiences que les préfets et sous-préfets étaient tenus de donner leur pesaient manifestement. Le comte de Vaublanc, préfet de la Moselle de 1805 à 1815, note ainsi dans ses mémoires :

« Pourquoi ne dirai-je pas que, tous les jours, de six heures du matin jusqu'à deux, toute personne qui se présentait, la plus pauvre comme la plus riche, était introduite à l'instant même dans le cabinet où je travaillais, et que j'interrompais toujours mon travail pour l'écouter<sup>26</sup>. »

Si Vaublanc acceptait ainsi de recevoir tous ceux qui le souhaitaient, en dépit des désagréments que cela lui occasionnait de toute évidence, c'est parce que cela lui permettait de donner l'image d'un homme ouvert aux besoins de ses administrés et soucieux de leur apporter son aide. Les tournées que les préfets et sous-préfets devaient effectuer dans leur ressort leur permettaient également de rencontrer la population. Enfin, il pouvait arriver que certains administrateurs profitent des rencontres informelles qu'ils pouvaient faire pour rendre manifeste leur sollicitude pour leurs concitoyens. C'était tout particulièrement le cas du comte de Vaublanc. En effet, ce dernier, au cours des longues promenades à cheval qu'il aimait à faire autour de Metz, rencontrait de nombreux maires et propriétaires terriens, qui l'invitaient à visiter leur village ou leurs installations, ce qui lui permettait de s'instruire « sur les lieux mêmes de toutes les choses nécessaires, indispensables, de toutes les améliorations utiles<sup>27</sup> ».

25. AN, F/1bI/156/40, Proclamation du préfet des Vosges, 29 avril 1853.

26. VIENOT DE VAUBLANC Vincent Marie, *Mémoires de M. le comte de Vaublanc*, Paris, Librairie Firmin Didot Frères, 1857, p. 412.

27. *Ibid.*, p. 413.

Parallèlement, les préfets et sous-préfets cherchaient à agir concrètement pour le bien de leurs administrés. Nombreux sont les témoignages qui montrent qu'il s'agissait même, à leurs yeux, du principal objectif qu'ils cherchaient à atteindre. Angélique de Maussion affirme ainsi de son époux, Louis de Maussion :

« Occupé tout le jour et bien souvent éveillé la nuit, il ne se décourageait ni de faire le bien, ni de le voir méconnu. [...] Il croyait qu'en voulant toujours le bien, en ne cessant jamais d'y travailler, il finirait par vaincre au moins les préventions, à ramener les cœurs honnêtes<sup>28</sup> ».

Pour arriver à leurs fins, les fonctionnaires pouvaient recourir à tout l'éventail de leurs prérogatives, qui étaient extrêmement variées, en tenant compte naturellement des besoins spécifiques de leur circonscription. Dans la mesure où l'ensemble des décisions qu'ils prenaient pourraient être évoqués dans cette perspective, l'exhaustivité constitue, en la matière, un horizon inatteignable. Un bref exemple, particulièrement significatif, suffira à la démonstration. Dans les premières décennies du siècle, les préfets et sous-préfets de la Meuse s'attachèrent à réduire la mortalité infantile et maternelle en luttant contre l'exercice illégal de la profession de sage-femme<sup>29</sup>, et en incitant les jeunes filles qui souhaitaient faire ce métier à suivre une formation<sup>30</sup>. Il s'agissait donc bien, pour les administrateurs, de trouver une solution à un problème qui, s'il n'était évidemment pas propre aux populations meusiennes, concernait particulièrement ce territoire rural, éloigné des centres urbains.

Les préfets et sous-préfets pouvaient, dans un autre registre, se faire les porte-paroles de leurs administrés. À titre d'exemple, en 1830, à l'issue d'une longue tournée dans son département, le préfet des Vosges Henri Siméon adressa un long rapport dans lequel il faisait part au ministre de l'Intérieur des craintes émises par la population de son département quant à d'éventuelles restrictions concernant les droits d'usage dans les forêts domaniales<sup>31</sup>. Il s'agissait alors d'une question cruciale pour la population d'un département très boisé, qui tirait des ressources importantes, voire vitales pour les plus démunis, des forêts (bois de chauffage et de construction, gibier, glands pour les cochons)<sup>32</sup>. Les préfets pouvaient également profiter des voyages officiels effectués par les souverains ou par des membres de leur famille dans leur département pour les entretenir de vive voix des problèmes locaux, au cours d'entretiens *ad hoc*, ou des dîners qu'ils prenaient en compagnie de leur illustres hôtes<sup>33</sup>.

« Faire profession » de préfet et de sous-préfet apparaît donc ici comme la construction d'un rôle, d'un personnage, digne, loyal et soucieux du bien-être de ses administrés. Il s'agissait là, aux yeux des administrateurs, d'aspects essentiels de leur identité professionnelle. Toutefois, les fonctionnaires étaient parfois confrontés à des difficultés et à des remises en cause, qui montrent à quel point l'exercice était délicat.

28. MAUSSION Angélique de, *op. cit.*, p. 135.

29. AD Meuse, 71 M 2, Lettre du préfet de la Meuse au procureur impérial près le tribunal de Saint-Mihiel, 27 décembre 1809.

30. Voir par exemple les nombreuses pièces contenues dans le carton 71 M 10 des AD de la Meuse. Sur ces questions, voir SAGE-PRANCHERE Nathalie, *L'école des sages-femmes. Les enjeux sociaux de la formation obstétricale en France, 1786-1916*, thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction d'Olivier Faron, Université Paris-Sorbonne, 2011.

31. AD Vosges, 280 J 1, Lettre du préfet des Vosges au ministre de l'Intérieur, 19 octobre 1830.

32. BAUDIN François, *Histoire économique et sociale de la Lorraine*, t. 1, *Les racines*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1992, p. 105-107 et 271-275.

33. Sur ce point, voir MARTISCHANG François-Xavier, *op. cit.*, p. 326-328.



## Difficultés et remises en cause

Les préfets et sous-préfets en poste en Lorraine entre 1800 et 1870 furent confrontés à des moqueries, des critiques, voire des formes de contestation qui montrent qu'ils peinaient parfois à s'imposer. Il est impossible d'évoquer les vingt-six affaires que nous avons étudiées dans le cadre de notre thèse, même succinctement, dans le cadre imparti<sup>34</sup>. Quelques exemples particulièrement significatifs, brièvement présentés, permettront d'évoquer succinctement les grandes catégories de critiques contre les préfets et sous-préfets que nous avons pu identifier.

Certains préfets et sous-préfets étaient, tout d'abord, accusés d'adopter une attitude irrespectueuse envers les habitants ou une partie d'entre eux. Ainsi, en mai 1814, au début de la première Restauration, le sous-préfet de Château-Salins (Meurthe), Pierre Fleury de Chaboulon fut victime d'une dénonciation, qui l'accusait de faire preuve d'un autoritarisme outrancier vis-à-vis de ses administrés et de ne pas respecter les lois. Malgré les dénégations du sous-préfet, il semble que cette missive ait contribué à sa révocation en juillet, même s'il est vraisemblable que cette dernière s'explique essentiellement par le fait qu'il avait été nommé sous le Premier Empire<sup>35</sup>. Dans d'autres cas, le comportement des administrateurs était considéré comme incompatible avec la dignité que la fonction impliquait. En 1829, un certain M. Jaquet accusa le sous-préfet de Sarrebourg, Alexandre d'Ormeschville, d'entretenir une liaison scandaleuse avec une femme qu'il présentait comme sa gouvernante, et d'avoir eu un fils avec une autre femme<sup>36</sup>. Sur la base de cette dénonciation et d'autres documents, le sous-préfet fut révoqué<sup>37</sup>. Enfin, de nombreuses critiques portaient sur le fait que les fonctionnaires n'agissaient pas, aux yeux de certains du moins, dans l'intérêt de la population. En septembre 1852, un membre du conseil municipal de Thonne-la-Long (Meuse), nommé Jean-Louis Pierre, accusa, en pleine séance, le préfet – qui était absent – de vouloir ruiner la commune en exigeant que le traitement du garde champêtre soit augmenté<sup>38</sup>. Ces quelques éléments montrent bien la difficulté qu'avaient les préfets et sous-préfets à s'imposer. Ils faisaient l'objet d'une surveillance permanente de la part de leurs administrés, qui n'hésitaient pas à les critiquer, voire à les dénoncer à l'autorité supérieure. Cela montre que certains préfets ou sous-préfets échouaient à séduire leurs administrés. Toutefois, il semble bien que ces accusations étaient parfois controuvées, ce qui laisse donc à penser que certaines personnes n'hésitaient pas à calomnier les administrateurs, dans le but de les faire révoquer ou déplacer ailleurs. Pour obtenir gain de cause, ils leur reprochaient de mal exercer leur mission, afin de souligner leur incompétence, ce qui témoigne d'une bonne connaissance de la culture professionnelle des administrateurs et des critères à l'aune desquels ces derniers étaient évalués par leurs supérieurs. Cela montre, en tous les cas, que les traits caractéristiques de l'identité

34. Nous ne pouvons ici que renvoyer à MARTISCHANG François-Xavier, *op. cit.*, p. 391-433.

35. F/1b1/160/8, « Observation de M. Fleury sur la dénonciation adressée contre lui », 12 mai 1814.

36. AD Meurthe-et-Moselle, 2 M 6, lettre de M. Jaquet à M. Duhour, chef de bureau à la préfecture de la Meurthe, 8 février 1829.

37. *Ibid.*, Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Meurthe, 21 septembre 1829.

38. AD Moselle, 71 M 12, Rapport de gendarmerie, 24 septembre 1852.

professionnelle des préfets et des sous-préfets étaient non seulement connus de la population, mais plus fondamentalement encore qu'ils constituaient un horizon d'attente partagé, du moins officiellement.

Au-delà de l'amélioration de leurs compétences administratives et juridiques, et de la constitution progressive d'une carrière, la professionnalisation des préfets et des sous-préfets est donc également passée par l'incorporation, par les individus qui occupaient ces fonctions, d'un certain nombre de caractéristiques, qui forment, de ce fait, un pan essentiel de leur identité professionnelle : loyauté envers le régime en place, souci du bien-être et la prospérité de ses concitoyens et sens de la dignité de la fonction. Or cette identité professionnelle s'est construite dans une dialectique complexe, mêlant étroitement les consignes imposées par l'État central, les attentes supposées des habitants, leurs réactions effectives, les particularités politique, économiques et sociales de la circonscription d'exercice et le caractère individuel de l'administrateur. D'autres facteurs encore ont sans nul doute également contribué à ce processus. On peut ainsi penser que la construction de l'identité professionnelle des préfets et des sous-préfets s'est également en partie faite par réaction ou comparaison avec d'autres corps professionnels, comme la magistrature ou l'armée<sup>39</sup>.

39. Sur cette question, qui n'a pu être abordée ici, nous nous permettons de renvoyer à MARTISCHANG François-Xavier, « *Cedant arma togae ? Les rivalités entre les autorités civiles et militaires du Consulat au Second Empire (1800-1870). L'exemple des départements lorrains* », communication prononcée lors du colloque international *Civils et militaires dans l'administration territoriale de l'Europe de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale*, organisé à l'Université de Rennes 2 les 17 et 18 novembre 2016 par Pierre Karila-Cohen et Martijn Van Der Burg, à paraître.

## Bibliographie

ALLORANT Pierre, *Le corps préfectoral et les municipalités dans les départements de la Loire moyenne au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1914)*, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2007.

CHAGNOLLAUD, Dominique, *Le premier des ordres. Les hauts fonctionnaires, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Fayard, 1991.

DREYFUS Françoise, *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, XVIII-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, La Découverte, 2000.

23

DREYFUS Françoise et EYMERI-DOUZANS Jean-Michel (dir.), *Science politique de l'administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

GOFFMAN Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Paris, éditions de Minuit, 1973.

JOURDAN Jean-Paul, « 'Professionnalisation' et fonction publique : le cas de l'administration préfectorale au XIX<sup>e</sup> siècle », in Pierre GUILLAUME (dir.), *La professionnalisation des classes moyennes*, Talence, Ed. de la Maison des sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1996.

KARILA-COHEN Pierre, *La masse et la plume. Essai sur le charisme préfectoral dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1914)*, mémoire inédit du dossier d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2014.

LE YONCOURT Tiphaine, *Le préfet et ses notables en Ille-et-Vilaine au XIX<sup>e</sup> siècle (1814-1914)*, Paris, LGDJ, 2001, X.

MARTISCHANG François-Xavier, *L'autorité de l'État. Les relations entre les préfets, les sous-préfets, les maires et la population en Lorraine au XIX<sup>e</sup> siècle (1800-1870)*, thèse de doctorat en histoire contemporaine sous la direction de Jean El Gammal, Université de Lorraine, 2016.

TANGUY Gildas, « Corps et âme de l'État ». *Socio-histoire de l'institution préfectorale (1880-1940)*, thèse de doctorat en sciences politiques sous la direction de Pierre Birnbaum, Université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne, 2009.

