

# Les mémoires des préfets : une source de l'histoire préfectorale

Edouard EBEL\*



Bicentenaire

*Edouard EBEL qui prépare un ouvrage important, pour le compte de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure (IHESI) sur les Préfets et le maintien de l'ordre dans la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle s'est beaucoup servi des Mémoires et Souvenirs publiés, au Siècle dernier, par un certain nombre de préfets et de sous-préfets, généralement après leur retraite. Ces documents sont d'un grand intérêt pour l'histoire préfectorale. Dans l'article qui suit Edouard Ebel décrit l'activité des préfets et sous-préfets, sur le terrain, dans leurs rapports avec les institutions et montre leur rôle essentiel en matière de maintien de l'ordre et de défense de l'état de droit dans les départements.*

Les publications de Mémoires et autres Souvenirs étaient à la mode au XIX<sup>ème</sup> siècle et il n'est pas étonnant de voir de nombreux fonctionnaires, - généralement au moment de la retraite - retracer leur parcours biographique. Ces publications sont d'un grand intérêt pour l'histoire préfectorale car elles rendent compte d'un aspect rarement retenu dans les sources des archives : les fonctionnaires s'y expriment librement et sans contrainte particulière. Les préfets ont en outre largement évoqué leur rapport avec les autres autorités, leur cercle de relation, le développement économique et social des départements, les conflits politiques et leur activité dans le maintien de l'ordre.

Ces écrits ont pour la plupart d'entre eux été rédigés au moment de la retraite des fonctionnaires, à la fin de leur vie. Les préfets ont rassemblé leurs souvenirs, se fondant sur les rapports qu'ils avaient conservés. D'autres encore ont perdu leurs notes personnelles et font appel à leur mémoire. Evidemment, les assertions de ces notables sont à manier avec prudence, surtout pour ce qui concerne les parties les plus polémiques de leurs écrits et notamment les affaires qui les ont opposés à d'autres hommes politiques. Certaines de ces publications contiennent même de nombreuses confusions et erreurs chronologiques. Mais après tout, lorsque ces inexactitudes sont corrigées, ces écrits gardent une grande valeur en ce sens qu'ils retracent une ambiance, un climat, une manière d'être. En cela, ils sont indispensables car les documents d'archives font rarement cas de ces aspects puisque l'on y rencontre des préfets qui administrent et qui souvent tendent à éclipser leur personnalité derrière les actes.

Les Mémoires des préfets abordent de multiples sujets ; nous laisserons ici de côté les portraits et les descriptions des situations politiques pour nous intéresser aux aspects concernant spécifiquement leur activité. Les préfets ont d'abord évoqué leur carrière au sens large, les amitiés

politiques nécessaires au début de la carrière, les indispensables appuis qui leur ont permis de se maintenir en place. Les Souvenirs abordent aussi les relations des fonctionnaires avec les autres autorités comme l'armée, la police générale, les députés. Ces rapports, on le sait, n'ont pas toujours été sereins et les Mémoires laissés par les préfets en disent long sur ces luttes. Les préfets décrivent enfin leur activité dans le maintien de l'ordre ; cette partie de leur mission était essentielle : il s'agissait non seulement pour ces fonctionnaires de faire respecter les lois mais plus encore de favoriser le gouvernement en place.

## LA CARRIERE DES PREFETS

### 1. Le rôle de la famille, des appuis politiques

Les Mémoires des préfets font apparaître l'importance des soutiens politiques. On sait que pour les premières nominations déjà, Napoléon avait voulu choisir un personnel d'élite, possédant une expérience administrative ou politique. Il faut aussi noter que les préfets parlent volontiers de ces soutiens et remercient souvent les hommes politiques qui ont pu, au début de leur carrière, jouer le rôle de patron et de protecteur. Ces concours se manifestaient d'abord au sein d'une même famille ; c'est ainsi qu'Amable Barante (fils de Claude, préfet en l'an VIII) a pu bénéficier de l'appui de son père. Ce dernier était lié de longue date avec Chaptal, ministre de l'Intérieur et Barante put ainsi entrer au Conseil d'Etat en 1806 (à vingt-quatre ans), obtenir une sous-préfecture en 1807 et la préfecture de la Vendée en 1809. On peut parler d'un parcours similaire pour Charles de Remusat : son père, également préfet, disposait de puissantes amitiés, celle de Talleyrand, du chancelier Pasquier. Ces exemples montrent que la famille a joué un rôle important dans les nominations des préfets.

\* Docteur en Histoire.

Cette influence s'est manifestée pour des familles d'un moindre renom. Ainsi Hyacinthe Barthélémy, grâce à une connaissance de son père, le général Alexandre Lameth, pouvait entamer une carrière administrative. Le cas le plus curieux est certainement celui de Pierre Marcillac. Ancien émigré de 1791 et ayant vécu une vie d'aventurier, rentré en France à la suite de l'amnistie consulaire, il se présentait auprès de Montalivet pour obtenir un poste dans l'administration. N'ayant que peu d'expérience dans ce domaine, il essayait d'abord le refus du ministre : « Comment voulez-vous que je vous présente à l'Empereur et sur quel titre ? Après un moment de réflexion il ajoute : avez-vous dans votre famille quelque grande illustration ? Oui Monseigneur, Clément V, élu pape en 1306, et le comte de Marcillac, vice-roi du royaume de Grenade sous Philippe V. Les maréchaux de Vauban et de Bezons, du côté maternel. Ce sont des titres répondit le ministre. Je fus nommé sous-préfet de Villefranche (Aveyron) un mois après ».

Ces exemples de parcours n'ont finalement rien de surprenant pour le XIX<sup>ème</sup> siècle où le système du patronage et des recommandations a joué un grand rôle, même pour les postes administratifs de moindre importance. On peut toutefois noter que les origines familiales nobles ont constitué un avantage pour les jeunes postulants. Plus encore, le fait de bénéficier de relations familiales proches des sphères du pouvoir était déterminant pour un jeune homme débutant dans la carrière préfectorale.

Ces soutiens politiques s'avéraient d'ailleurs utiles tout au long de la carrière préfectorale. Les préfets ont souligné leur importance car, éloignés de Paris, ils l'étaient aussi du centre de décision et d'éventuelles cables déclenchées contre eux. A ce titre, il était important pour eux d'entretenir des amitiés politiques et des relations avec les milieux proches du pouvoir qui pouvaient les renseigner sur le climat, l'ambiance des salons de la capitale ou les humeurs du chef d'Etat. Antoine Clair Thibaudeau, préfet du département des Bouches-du-Rhône de l'an IX à 1814, se servit ainsi de ses relations (Bourienne, Cambacérès, Maret, Portalis) pour se tenir au courant des intrigues parisiennes. C'est ainsi que sur le conseil de ces amis, il se rendit à plusieurs reprises dans la capitale pour justifier ses actes et sa conduite.

D'autres préfets ont souligné l'importance des appuis et des relations. Ceux du ministre de l'Intérieur ou de la Police par exemple pouvaient s'avérer précieux ; le baron d'Haussez notait ainsi que la protection du comte Beugnot lui avait été très utile. Le comte Alexandre Puymaigre avouait encore avoir exercé ses fonctions avec une certaine quiétude puisqu'il bénéficiait d'un appui majeur : « J'avais un ami ministre, et ministre puissant, de Serre ; une telle intimité est fort commode lorsqu'on remplit des fonctions politiques, on connaît les vœux secrets du gouvernement et l'on se sent soutenu ». Les protections les plus efficaces étaient naturellement celles qui confinaient à l'entourage des souverains. Ainsi le marquis de Latour du Pin bénéficiait, grâce à sa femme, de la bienveillance de Joséphine de Beauharnais. Le comte de Pontécoulant et Joseph Fiévée, correspondants particuliers de Bonaparte, profitaient eux de la protection suprême.

## 2. La difficile gestion des préfetures

Les appuis politiques étaient nécessaires et profitables. Néanmoins, les préfets ont noté qu'il existait une certaine injustice dans l'attribution des postes. Outre le classement officiel qui déterminait l'importance des préfetures, un classement officieux séparait les préfetures jugées aisées à diriger et donc favorables pour les promotions, de celles estimées difficiles à gérer. Certaines préfetures avaient des réputations bien établies ; Charles de Rémusat, alors ministre de l'Intérieur, avait ainsi déplacé le préfet Pascal dans l'Ariège, département « où l'on mettait d'ordinaire les préfets en pénitence ». Rémusat, évoquant la carrière de son père, raconte la joie et le bonheur de ce dernier lorsqu'il sut qu'il était muté à Lille et quittait la difficile préfeture de Toulouse. Adrien de Plancy précisait lui que la préfeture de la Nièvre était bien plus aisée à diriger que celle de la Doire. Il faut préciser encore que ces distinctions valaient également pour les sous-préfetures : certaines étaient ardemment prisées alors que d'autres étaient fuies.

Un autre fait a fortement affecté les préfets : il s'agit des délations que les ont sans cesse éprouvés. On peut d'ailleurs signaler l'attitude quelque peu équivoque du ministère de l'Intérieur qui vérifiait toujours les déconciations. En effet, on soumettait aux préfets les griefs et les plaintes des accusateurs, il leur reve-

naît ensuite de se justifier. Ces fonctionnaires ont d'une manière unanime fustigé le système de la délation ; il faut dire qu'ils en étaient souvent les victimes et les documents d'archives tout autant que les Mémoires soulignent leur grand nombre. A Marseille, Thibaudeau s'en plaignait vivement ; Sers, sous-préfet dans le département du Bas-Rhin remarquait que le nombre de dénonciations dans ce département était considérable. En Haute-Saône, le baron de Villeneuve insistait sur l'état d'esprit général au lendemain de la Seconde Restauration, qui favorisait les délations. Ces dénonciations continuelles pouvaient inquiéter un préfet qui n'était pas bien en cour ; leur multiplication même pouvait alarmer le ministère. Il semble en tout cas certain que les délations ainsi multipliées créaient un climat de suspicion et ne facilitaient pas la gestion d'une préfecture.

Il est un autre thème qu'abordent régulièrement les préfets dans leurs Mémoires : il concerne la direction des préfectures au moment des crises politiques. Le baron de Barante évoquait ainsi dans ses Souvenirs l'état d'anarchie administrative dans le Sud de la France en 1815 ; le duc d'Angoulême avait nommé de sa propre autorité des préfets qui faisaient double emploi avec ceux qui étaient désignés par le ministre de l'Intérieur. Augustin de Rémusat avait ainsi dû s'éclipser face à l'émissaire du duc alors qu'il était nommé par le Roi ! Thibaudeau à Marseille redoutait d'être victime d'une émeute populaire ; il était recherché par les royalistes les plus ardents et sa vie était menacée. D'autres préfets se sont plaints des incessantes pressions consistant à opérer des purges administratives. Nombre de préfets qui ont vécu cette période soulignent tous les problèmes qu'ils ont rencontrés, les difficultés aussi de satisfaire des intérêts contradictoires.

Les situations critiques engendrées par la guerre ou les Révolutions ont évidemment impressionné les préfets. On peut d'ailleurs remarquer que lors de ces moments extraordinaires, ces fonctionnaires étaient livrés à eux-mêmes et n'obtenaient plus aucun renseignement de Paris. Comment ont-ils alors réagi ? D'une manière générale on peut dire qu'ils ont été courageux. Lors des guerres, des opérations de la campagne de France par exemple, les préfets se sont mués en organisateurs et en informateurs pour les généraux et le gouvernement. Le comte de Plancy racontait comment il avait tenté de combattre la démoralisation de ses administrés (et de

ses sous-préfets !) ; il rappelait enfin les mesures adoptées pour l'approvisionnement des troupes. Villeneuve Bargemon, préfet à Vesoul, décrivait les difficultés de gérer une préfecture en présence des Alliés et de leurs constantes réquisitions en fourrages, en armes, en bêtes. Barthélémy, sous-préfet de Lunebourg s'était lui distingué par son courage puisque devant l'arrivée des Russes, il était le dernier à quitter son poste ; ce qui lui valut les félicitations de Montalivet.

Lors de tels événements paroxystiques, les situations étaient parfois inextricables. Dans ses Mémoires, le secrétaire général de la préfecture des Hautes-Alpes, Farnaud, évoquait la conjoncture dramatique au début des Cent Jours : le préfet Harmand avait fui, redoutant de se faire tuer par les militaires favorables à Napoléon. Farnaud était nommé, contre son accord, préfet par intérim par l'Empereur. Quelques jours après, un bataillon composé en grande partie de Marseillais venus pour arrêter Napoléon dans sa marche sur Paris était mis en déroute par les troupes favorables à Napoléon, sans que le fonctionnaire n'intervienne dans cette affaire. Cette échauffourée avait fait plusieurs victimes et le préfet par intérim, qui n'avait pu s'opposer à cette affaire, devint à la fois odieux aux bonapartistes pour avoir refusé la préfecture et aux royalistes qui lui reprochaient d'avoir exercé des responsabilités à cette époque !

Dans ces situations difficiles - et cela apparaît d'ailleurs clairement dans les documents d'archives ainsi que dans les Mémoires des préfets -, les fonctionnaires ont tenté avant tout de maintenir le bon ordre afin d'éviter les pillages et les débordements. On peut souligner aussi que les préfets, en hommes d'ordre, sont demeurés en poste (lorsqu'ils le pouvaient) pour assurer le relais avec les nouvelles autorités et ceci dans le but d'éviter des troubles.

### 3. La fin de carrière des préfets

Dans leurs Mémoires, les préfets ont parlé des disgrâces momentanées ou définitives auxquelles ils ont été confrontés. Ces défaveurs les ont durement éprouvés et la publication des Souvenirs a servi aux préfets destitués d'exutoire ou du moins de justificatif. L'exemple de la carrière de Hyacinthe Barthélémy est à ce titre significatif. Sous-préfet sous l'Empire, il parvenait à se maintenir sous la Première Restauration

et les Cent-Jours. Grâce à l'appui du baron Louis il était confirmé dans son poste de Lille sous la Seconde Restauration. Sa position était néanmoins périlleuse car il était dénoncé à plusieurs reprises. Mis à la disposition du gouvernement en novembre 1815, Barthélémy parvenait à échapper à ce purgatoire en février 1817, moment où il était nommé à Sainte-Ménéhould dans la Haute-Marne. Les circonstances de sa destitution, au moment de la réaction royaliste de 1822, montrent que la carrière de ces fonctionnaires était soumise à de multiples aléas. La municipalité de Saint-Ménéhould avait décidé de lancer une souscription pour ériger un monument en l'honneur de la bataille de Valmy, monument qui célébrait une victoire révolutionnaire au moment où les royalistes convaincus étaient au pouvoir !

Barthélémy avait sollicité une autorisation auprès de son ministre de tutelle car cette situation était délicate ; son préfet, Bourgeois de Jessaint, l'avait même encouragé à participer à l'érection de cet ouvrage. Mais le jour de l'inauguration, Jessaint s'était absenté pour ne pas se compromettre ; Barthélémy se retrouvait seul et son discours déplut, il fut dénoncé puis destitué. Le sous-préfet demeurait d'ailleurs peu rancunier ; il notait toutefois dans ses Mémoires que Jessaint ne l'avait en l'occurrence pas soutenu. Cette absence d'esprit de groupe, déjà soulignée par Thibaudeau, montre que les carrières préfectorales étaient individuelles et chacun se préoccupait d'abord de son propre parcours.

Les révocations étaient souvent brutales. Le comte de Lezay-Marnésia, victime lui aussi de la réaction royaliste de 1822, fut surpris par sa destitution qu'il n'attendait pas. Victime d'une purge politique et accusé de pusillanimité, le préfet imputait sa disgrâce à la malveillance : on lui aurait reproché d'avoir un secrétaire particulier homonyme d'un ancien régicide et cette confusion aurait été entretenue volontairement pour lui nuire. Lezay évoquait surtout sa déception, niant ainsi le caractère politique de sa mission. Enfin, on ne peut oublier que les destitutions pouvaient prendre des allures dramatiques. Le comte de Plancy, révoqué au lendemain des Cent-Jours, se trouvait de surcroît sur une liste de proscription ; il ne supporta pas ces outrages et tenta de se suicider. Sauvé miraculeusement, il garda une profonde amertume à l'égard du monde politique et vécut en ermite.

## LES RAPPORTS ENTRE LES PREFETS ET LES INSTITUTIONS

### 1. Le ministère de l'Intérieur et les préfets

Dans leurs Souvenirs, les ministres de l'Intérieur évoquent peu l'exercice quotidien de leur fonction et préfèrent brosser le portrait de leurs collègues - amis ou ennemis -, de leurs relations, des problèmes politiques du moment. Chaptal, ministre de l'Intérieur sous le Consulat aborde certes les questions relatives à la réorganisation du ministère de l'Intérieur, celles concernant les modifications apportées dans la gestion des hôpitaux, des prisons ou de l'embellissement de Paris, mais il ne s'étend guère sur le chapitre des préfets. Chaptal ne consacre que quelques pages - d'ailleurs fort instructives - à la multiplicité des polices sous l'Empire sans toutefois établir un parallèle avec l'activité policière des préfets. Le chancelier Pasquier, ministre de l'Intérieur intérimaire au début de la Seconde Restauration, évoque à peine le mouvement préfectoral qu'il a pourtant orchestré.

Charles de Rémusat, ancien préfet dont le père avait occupé cette fonction, fut sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur en 1836, puis un court moment ministre de l'Intérieur (de mars à octobre 1840). Dans ses Mémoires, il s'exprime assez longuement sur la direction des préfets et notamment sur le travail d'organisation de son ministère. Rémusat avait éprouvé tant de difficultés à nommer les préfets qu'il affirmait : « C'est la seule fois que j'ai prononcé hypothéquement le mot de démission ». Il avouait aussi s'être trompé dans ses choix. Rémusat décrivait l'organisation du bureau du ministère, le type de relation qu'il envisageait avec les préfets : rapports fondés sur la confiance, mais une confiance sans cesse éprouvée.

### 2. Les préfets et la police

Les conflits entre les préfets et la police ont été fréquents. Les commissaires généraux, présents surtout dans les grandes villes, disposaient d'importants pouvoirs et surveillaient souvent les préfets. Ces derniers ont vu dans les instances supérieures de police une concurrence qui limitait leurs pouvoirs et entravait leur action. Thibaudeau notait ainsi dans ses Mémoires le rôle du commissaire général à Bordeaux : « On l'avait placé auprès de moi avec intention, comme un contrepoids... Cette place était importante, car outre la police générale, il avait la

police municipale... c'était le véritable maire de Bordeaux». Thibaudeau remarquait la "galanterie" du commissaire qui partageait avec lui une partie des ressources des jeux alors que rien ne l'y obligeait. Nommé à Marseille en l'an XI, ses relations avec la police furent plus distantes et il n'obtint plus un centime des jeux. Le préfet notait d'ailleurs qu'il ne disposait d'aucun pouvoir sur Permon, le commissaire général : «Sa correspondance directe avec le ministre rendait illusoire sa subordination légale au préfet».

L'amputation des pouvoirs de police dans les villes où siégeait un commissaire général était assez durement ressentie par les préfets car ceux-ci demeuraient dans l'ignorance des affaires. Thibaudeau évoquait encore la découverte d'un complot anarchiste dans la ville de Marseille en l'an XIII ; le préfet n'avait pas été informé de cette machination et il dut subir les foudres de Fouché qui lui reprochait son ignorance des affaires ! Les relations entre les préfets et la police ont aussi été franchement hostiles. Les rapports entre Voyer d'Argenson, préfet des Deux-Nèthes et le commissaire général Bellemare sont à ce titre significatifs de l'inimitié (et même de l'animosité) entre police et préfet. Dans ses Mémoires, la marquise de Latour du Pin évoquait la coalition du commissaire Bellemare et de l'archevêque Pradt pour déstabiliser son mari, préfet à Bruxelles.

Les préventions contre tout type de contrôle qui n'émanait pas directement du ministère de l'Intérieur étaient partagées par un grand nombre de préfets qui redoutaient les agents venus enquêter. La marquise de la Tour du Pin évoquait ainsi l'inspection de Réal dans le département de la Dyle ; «Ce fut vers le printemps de cette année 1811, que nous eûmes la visite, toujours redoutée des préfets, d'un conseiller d'État en mission, espèce d'espion d'une catégorie élevée, décidé à trouver des torts même chez ceux qu'il ne pouvait s'empêcher d'estimer». Le comte de Puymaigre, préfet sous la Restauration affirmait toute sa défiance à l'égard de ces émissaires parisiens venus pour l'espionner. On peut parler ici d'une opposition traditionnelle qui se perpétuait au-delà de 1830. Le baron Haussmann fustigeait ainsi la "malheureuse" idée de la création des inspecteurs généraux de Police au début du Second Empire. Les préfets ont souhaité disposer d'un maximum de pouvoirs ; la loi du 28 pluviôse an VIII les avait consacrés premiers magistrats du département et ils comprenaient mal que

d'autres institutions viennent s'immiscer dans le champ de leur pouvoir. Le plaidoyer des préfets en faveur d'une institution préfectorale forte est à ce titre significatif de ce désir d'administrer sans entraves ni contrôle autres que la tutelle du ministère de l'Intérieur.

### 3. Les rapports des préfets avec les autres institutions

La nature des fonctions préfectorales mettait ces fonctionnaires en rapport avec les autres dignitaires du département : les évêques, les généraux, les députés, les procureurs généraux. Il en résultait des tiraillements car les enjeux politiques, les questions d'influence et de suprématie compliquaient les relations entre les différentes autorités.

#### ■ *les rapports avec l'autorité militaire*

Les désaccords avec l'autorité militaire ont été assez fréquents et ceci dès le moment de la création de l'institution préfectorale ; Napoléon dut arbitrer à plusieurs reprises ce conflit latent entre militaires et préfets. Thibaudeau à Marseille évoquait ainsi l'hostilité du général Cervoni, commandant de la huitième division militaire, qui, sans succès, avait tenté de le faire déplacer. Les discordes concernaient également les domaines d'attribution respectifs des fonctionnaires. Le baron d'Haussez rappelait que dans le département du Gard, ses relations avec le général Jeannin s'étaient rapidement dégradées. Le militaire souhaitait réorganiser de fond en comble la gendarmerie contre l'avis du préfet. Une fois nommé dans l'Isère, Haussez voyait ses déboires avec les militaires se poursuivre.

Les questions liées aux décisions prises dans les moments de crise pouvaient également être à l'origine de conflits d'autorité. Au lendemain de l'assassinat du duc de Berry - le 13 février 1820 - , le préfet du Haut-Rhin, le baron de Sers, déplorait l'attitude du général qui avait organisé des patrouilles de cavalerie sur les bords du Rhin pour empêcher les complices de Louvel de sortir de France. Le général avait interdit toute communication d'une rive à l'autre et le préfet reçut quantité de plaintes émanant des habitants de ces régions. Le préfet reprochait au militaire d'avoir adopté des mesures de police qui ne le concernaient pas.

On peut remarquer que de véritables clivages apparaissaient parfois et que les luttes dans les départements opposaient certaines parties de l'administration à d'autres. Thibaudeau à

Marseille s'entendait bien avec l'évêque et tous deux s'opposaient au préfet maritime et aux militaires. Haussez avait également su s'attirer la bienveillance des autorités catholiques et protestantes dans le Gard, mais il avait comme ennemis le procureur et le général. Le marquis de La Tour du Pin n'avait su se ménager aucun appui et était en conflit avec toutes les autorités de son département !

On peut parler d'une opposition traditionnelle entre les préfets et les militaires de haut rang. Les uns représentaient le gouvernement administratif, ils s'opposaient aux militaires qui supportaient mal de se soumettre à une quelconque autorité civile. Les conflits d'attribution constituaient souvent le motif de ces querelles. On peut encore évoquer un certain sentiment de supériorité des militaires «qui ne connaissaient que les ordres», ce qui irritait la susceptibilité des préfets.

#### ■ *les relations avec les députés*

Avec le régime censitaire et une chambre élue, un corps parlementaire puissant et influent renaissait en France et dans les départements. Les discordes opposant préfets et députés apparaissaient dès cette époque ; elles nous semblent caractéristiques de la lutte d'influence entre des magistrats désirant préserver leur primauté et des élus intervenant dans la vie publique du département. Les relations entre Lezay-Marnésia, préfet du Lot et les députés de sa circonscription sont à ce titre représentatives de ce conflit larvé. Peu de temps après l'élection de la Chambre introuvable, le préfet du Lot avait été dénoncé par tous les députés de son département ! Son indolence à opérer les épurations aurait été préjudiciable aux intérêts du Roi. Les rapports entre les députés et le préfet allaient vite se dégrader. Lezay-Marnésia désapprouvait des élus «fougueux, violents par tempérament, par ambition, par ignorance». Un nouvel incident - un percepteur destitué puis remplacé à la suite d'une enquête du préfet - allait encore envenimer leurs rapports. Dans ses Mémoires, Lezay reproduit un échange épistolaire assez vif avec le député Héliot ; le préfet défendait sa ligne de conduite mais aussi ses attributions : «Il n'appartient à personne, et moins à un député qu'à tout autre de s'arroger des attributions hors de ses compétences, et de prétendre dicter impérieusement au préfet la liste des hommes que celui-ci a seul droit de présenter... Je n'ai rendu compte

de mon administration qu'au ministre et point à vous». Heureusement pour Lezay-Marnésia, il était cette fois protégé par son ministre et débarrassé de ces députés gênants à la suite de nouvelles élections !

Cet épisode montre bien la fragilité de la position des préfets, en temps de crise particulièrement. Les députés se posaient en censeur de la vie publique ; ils étaient élus, représentaient leurs électeurs et devaient les satisfaire. C'est pourquoi ils s'ingéraient dans les affaires locales. Ces conflits d'attribution allaient d'ailleurs se multiplier sous la Monarchie de Juillet, la République et le Second Empire car les députés représentaient un poids politique qui était loin d'être négligeable.

L'exemple d'Augustin Rémusat prouve aussi que les tiraillements entre préfets et députés pouvaient trouver leur origine dans les désirs du Ministère. Le préfet de la Haute-Garonne avait eu pour ordre de lutter contre la candidature de Villèle en 1816, mais le fonctionnaire ne put empêcher sa réélection à la députation. Villèle n'oublia pas cette opposition et une fois qu'il fut ministre, il révoqua Rémusat.

D'une manière plus générale, dans leurs Mémoires, les préfets évoquent souvent leurs relations conflictuelles avec les autres autorités présentes dans le département. Ces fonctionnaires désiraient défendre les prérogatives que la loi leur avait accordées ; en effet, la lecture de leurs publications montre qu'ils ont mal supporté tout contrôle autre que celui du ministère de l'Intérieur. Les préfets représentaient la raison supérieure de l'Etat, ils percevaient les entraves des militaires, des députés, des policiers comme des ingérences dans leur domaine réservé. Ces immixtions étaient d'autant plus rejetées qu'elles concernaient souvent le maintien de l'ordre, tâche essentielle et dominante du travail des préfets.

## L'ACTIVITE DE MAINTIEN DE L'ORDRE

### 1. La place du maintien de l'ordre dans le travail préfectoral

Parmi les nombreuses missions des préfets, celle qui concernait le maintien de l'ordre était considérée comme la plus importante. Le comte de Vaublanc, préfet sous l'Empire puis ministre de l'Intérieur sous la Restauration n'imaginait pas autrement le rôle des préfets : «Par l'institu-

tion préfectorale Bonaparte établit un gouvernement ferme, et dont la force et l'activité ne laissaient aucun espoir aux factieux... elle était parfaitement adaptée au caractère français et à la nécessité de rétablir l'ordre... ils [les préfets] devaient être fermes, actifs, courageux, et représentaient au peuple l'idée d'une magistrature énergique... Obligés à une surveillance perpétuelle, ils étaient redoutables aux perturbateurs de l'ordre public et respectés». Guizot, Charles de Rémusat et Persigny plaçaient également le maintien de l'ordre au premier rang de leurs préoccupations.

On peut dire que cette mission de maintien de l'ordre, prônée par les ministres de l'Intérieur, a été au cœur de l'activité des préfets. Ceux-ci ont affirmé unanimement qu'il s'agissait là de l'essentiel de leurs fonctions. Les préfets étaient des hommes d'ordre. D'ordre moral d'abord puisqu'ils combattaient les prévarications ou la corruption dans leur département ; d'ordre social ensuite, lorsqu'ils intervenaient dans la lutte contre le banditisme et la criminalité ; et d'ordre politique enfin car il s'agissait pour ces fonctionnaires de faire respecter le régime en place et de réprimer au besoin toute contestation. On peut dire que les questions d'ordre public ont constitué un point commun entre ces personnalités diverses.

Aux yeux du ministère, la "fermeté" chez les préfets était une qualité reconnue et nécessaire. On peut noter que cette notion est concomitante de celle du maintien de l'ordre ; le préfet devait posséder suffisamment d'autorité pour faire appliquer la loi dans toute sa rigueur. Rambuteau, Haussez, Vaublanc, Maupas, Haussmann etc... ont tous insisté sur la nécessité pour un préfet d'afficher au grand jour sa détermination et de montrer une certaine poigne ; les fonctionnaires qui faisaient preuve de faiblesse étaient d'ailleurs écartés. Au bout du compte, l'opinion de Lezay-Marnésia semble bien résumer "l'esprit" préfectoral lorsqu'il affirme : «Pour que le gouvernement soit fort, il faut qu'il prenne sa force dans une bonne et forte administration».

## 2. L'utilisation de la police secrète pour le maintien de l'ordre

Pour une partie des préfets, l'information secrète était considérée comme un moyen essentiel de renseignement sur l'état véritable du département. Les documents d'archives viennent d'ailleurs corroborer ce fait : ces administrateurs

désiraient rassembler un maximum de renseignements sur leur région et dans cette optique, ils ne négligeaient pas l'utilisation d'une police occulte. Dans le département des Landes, le baron d'Haussez avait ainsi organisé en 1816 un réseau d'espions pour surveiller les militaires et ce moyen aurait été particulièrement adapté et efficace pour prévenir les complots. Le comte de Puymaigre évoquait la difficulté d'administrer le département du Haut-Rhin, l'opposition politique y était puissante ; c'est pourquoi il se servit de la police secrète pour surveiller les opposants politiques et l'étranger. Puymaigre en fit d'ailleurs une utilisation telle qu'il n'hésita pas à employer des agents provocateurs pour arrêter Caron.

Les préfets ont aussi expliqué les raisons qui les poussaient à employer des fonds de police secrète. Le comte de Rambuteau évoquait son inexpérience dans l'administration lors de sa première nomination dans la préfecture du Simplon ; l'emploi des agents secrets lui permit de découvrir un projet d'insurrection dans le Tyrol. Et si l'utilisation des fonds secrets semblait une chose normale, inscrite dans la norme administrative jusqu'en 1830, on sent sous la Monarchie de Juillet une certaine pudeur des préfets à évoquer ce thème ; l'emploi de la police secrète était devenu déshonorant et méprisable. Charles de Rémusat minimisait ainsi les services de la police secrète et affirmait que hors de Paris, une trentaine de préfets, exerçant près des frontières, touchaient des fonds secrets et «rarement, très rarement... des suppléments spéciaux de fonds leur étaient envoyés». Barthélémy qui était préfet au début de la Monarchie de Juillet dans le difficile département de Maine-et-Loire fut félicité par Thiers pour la mesure qu'il apportait dans l'emploi des fonds secrets.

## 3. Les multiples interventions des préfets

### • La conscription

Presque tous les préfets de l'Empire ont rappelé l'importance de la conscription sous le régime napoléonien. Barante affirmait ainsi dans ses Mémoires : «Dans un pays condamné, comme la France, à une guerre perpétuelle, le recrutement constituait le plus important service de l'administration». Le préfet expliquait encore tout le jugement dont il fallait faire preuve pour ne pas exciter, par des mesures de rigueur trop excessives, des rébellions. Pierre Marcillac avait connu, lui, des problèmes dans un département de l'Aveyron

particulièrement récalcitrant à la conscription et Plany dut utiliser des mesures de rigueur dans la Nièvre. Certains anciens préfets, comme Vaublanc ou Pasquier n'hésitaient d'ailleurs pas à critiquer une partie de leurs collègues qui auraient utilisé la rudesse et la dureté pour éviter les blâmes de l'Empereur. D'autres fonctionnaires ont été révoqués parce qu'ils montraient trop d'indulgence. Verneilh Puyraseau évoquait ainsi dans ses Mémoires sa disgrâce à la préfecture du Mont-Blanc ; il ne se serait pas montré suffisamment ferme dans ce domaine, ce qui lui coûta sa place. La conscription était un domaine délicat à gérer pour les préfets. On peut d'ailleurs remarquer qu'une bonne partie des réfractaires ou des déserteurs rejoignaient des bandes qui vivaient de rapines si bien qu'à la difficulté de rassembler des contingents entiers, s'ajoutait un problème de maintien de l'ordre !

• *La police judiciaire*

La lutte contre la criminalité a constitué une partie importante de l'activité préfectorale. Dans ce domaine, la fermeté et la vigilance des préfets étaient appréciées par le ministre de l'Intérieur. Le comte Lezay-Marnésia affirmait à ce propos : «Le Roi veut qu'un préfet... fasse respecter et exécuter les lois ; qu'il maintienne la sûreté de toutes les propriétés, l'ordre et la tranquillité par tous les moyens qui lui sont confiés». Le préfet du Lot évoquait la pauvreté de ce département qu'il comparait à la Corse ; il déplorait le grand nombre de rixes sanglantes... et d'exécutions capitales. Pour lutter contre cette importante criminalité, Lezay-Marnésia avait sollicité le doublement des brigades de gendarmerie et l'organisation de commissariats de police dans les cantons les plus exposés. Le préfet ne fut pourtant guère soutenu par le gouvernement : «On loua mon zèle, on applaudit à mes vues, on m'engagea d'une manière pressante à ramener cette population à la morale et à l'ordre, ce fut tout ce que j'obtins».

Certains épisodes concernant la lutte contre la criminalité semblent avoir marqué les préfets. Ainsi le baron de Barante évoquait dans ses Mémoires l'épisode de la ville de Châteaubriant, livrée à une bande de brigands par la faiblesse des administrateurs locaux. Le comte de Plancy retraçait sa lutte, dans le département de la Loire, contre les bandes composées de conscrits réfractaires qui poussaient leurs incursions jusqu'aux portes de Gênes. L'arrestation du ban-

dit Mahino, enquête à laquelle le préfet participa activement, mit un terme provisoire à cette délinquance organisée. Le baron Haussmann rappelait encore dans ses Mémoires l'arrestation sanglante de sept forçats évadés du bagne. Les préfets ont volontiers évoqué leur participation à cette police active ; la lutte contre le crime constituait une partie importante de leur mission.

4. **Le maintien de l'ordre dans le domaine politique**

Le maintien de l'ordre dans le domaine politique cristallisait les passions. Nous avons déjà vu que lors de la Restauration, les conflits opposant les partisans d'un royalisme modéré et ceux favorables à un retour à l'absolutisme avaient créé d'importants conflits ; nombre de préfets avaient eu à lutter contre une forte opposition ultra et certains durent abandonner leurs fonctions. Dans ses Mémoires, le comte de Puymaigre insistait sur son rôle "tout politique" dans le Haut-Rhin ; cette tradition s'est perpétuée au-delà du régime de la Restauration. Un préfet devait avant tout lutter contre l'opposition et manifester une adhésion totale avec le gouvernement en place. Le baron Haussmann, nommé dans le Var, avait ainsi été convoqué devant le prince-président en janvier 1849 ; ce dernier lui aurait tenu le discours suivant : «Le Var est un de nos plus mauvais départements. Les démagogues s'y trouvent en force. Ils tiennent en échec le pouvoir à Toulon... A Draguignan j'ai besoin d'un préfet absolument sûr». Une fois installé dans ce département, Haussmann purgea le corps des commissaires "peu sûrs" et s'appuya plutôt sur la gendarmerie pour lutter contre l'opposition républicaine et socialiste. Haussmann participait d'ailleurs personnellement à des arrestations et ne craignait pas d'affronter les manifestations, notamment après l'affaire de juin 1849. Envoyé dans le département de l'Yonne pour surveiller la propagande socialiste, le préfet avait expurgé de l'administration les éléments jugés douteux, et opéré de multiples arrestations.

Le parcours d'Emile de Maupas était similaire. Le prince-président l'avait nommé en octobre 1849 dans la préfecture de l'Allier où l'opposition était puissante. Maupas s'y illustrait par sa fidélité et sa pugnacité à lutter contre les "rouges". Il ne tardait pas à être récompensé et à obtenir une préfecture plus importante, celle de Toulouse. Dans ses Mémoires, le préfet cite la lettre que le prince lui envoyait pour le féliciter de cette pro-

motion : « Cette nomination... vous la devez à votre rigueur soutenue, à votre attitude nette et prononcée... Loyauté avec tous les partis, fermeté contre tous, et, s'ils osaient en venir à une lutte ouverte, résolution énergique de les combattre : telle doit être la règle de votre conduite ». A l'instar du baron Haussmann, Emile de Maupas avait dû subir des grêles de projectiles à Aspet, mais il parvint tout de même à opérer l'arrestation des meneurs et à mater la révolte. Maupas représentait la figure du préfet à poigne, celle aussi d'un magistrat inféodé aux volontés du gouvernement. Il faut pourtant dire que si bon nombre de préfets ne sont pas allés aussi loin dans leur adhésion au pouvoir, il leur était tout au moins nécessaire d'afficher leur couleur politique. Cela explique en partie le système des purges administratives mis en place ouvertement sous la Restauration. Ce système, qui disloquait une partie de l'administration et brisait un équilibre pour en créer un autre, punissait des fonctionnaires qui s'étaient auparavant compromis avec un régime politique.

Les Mémoires publiés par les sous-préfets et les préfets donnent un aperçu très vivant de cette fonction. Tous les aspects du travail préfectoral sont abordés, même ceux qui a priori pourraient sembler tabous, comme le domaine de la police secrète. Ces Souvenirs nous montrent surtout que le maintien de l'ordre constituait la pierre de touche de cette institution. Le préfet avait pour mission de maintenir son département dans le

respect de la loi ; plus encore, il devait contribuer à faire apprécier les actes du pouvoir. Les gouvernements successifs n'ont pas hésité à écarter les fonctionnaires qui par maladresse ou par le jeu des circonstances avaient montré quelque faiblesse. Après 1815, et à partir du moment où une opposition avait pu se manifester, le rôle des préfets était devenu plus politique. Cette nouvelle perspective allait créer une génération d'hommes qui s'identifiait ostensiblement aux valeurs du régime en place ; et lorsque ce régime politique changeait, les préfets, symboles du pouvoir déchu, étaient remplacés. On peut d'ailleurs noter une certaine acrimonie chez bon nombre de victimes de ces purges administratives ; les préfets auraient souhaité être jugés en tant qu'administrateurs et non en tant qu'hommes politiques ; ils ont d'ailleurs préféré évoquer dans les Mémoires leur rôle de bâtisseur, de créateur, d'organisateur, notions valorisantes qui montraient que les préfets n'étaient pas uniquement présents dans les départements pour opérer une répression. Néanmoins, l'archétype du préfet, homme d'ordre, homme du maintien de l'ordre pourrait-on dire, n'est pas un mythe. Que ce soit dans le domaine de la police judiciaire, de la conscription, du soutien au pouvoir politique en place, de la répression des manifestations séditieuses, la mission des préfets - et cela apparaît clairement dans les Mémoires - a consisté essentiellement à préserver, au besoin par la force, l'Etat de droit dans les départements. ■

#### SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Nous nous permettons de rappeler qu'il est nécessaire de confronter les Mémoires des préfets aux sources d'Archives, principalement les sous-séries F1b, F1c, F7 des Archives Nationales, ainsi que les séries M des Archives Départementales. Pour une approche critique des Mémoires, on peut consulter les ouvrages suivants :

BERTIER DE SAUVIGNY G. ET FIERRO A., *Bibliographie critique des Mémoires sur la Restauration écrits ou traduits en Français*, Genève, 1988.

BOURACHOT C., *Bibliographie critique des Mémoires sur le Second Empire (2 décembre 1852 - 4 septembre 1870)*, Paris, 1994.

TULARD J., *Bibliographie critique des Mémoires sur le Consulat et l'Empire*, Genève, 1971.