

Pierre Allorant

Du bon usage du sous-préfet : les pratiques administratives d'une carrière coutumière

La recherche du *bon usage*¹ de l'écrit et la généralisation des bonnes pratiques municipales ont constitué des missions prioritaires pour les sous-préfets, collaborateurs des revues de vulgarisation juridiques et des dictionnaires administratifs à destination des maires. Ils s'inscrivent dans l'essai permanent de perfectionnement de l'administration locale au 19^e siècle². Parmi les caricatures que véhicule la sous-estimation du rôle administratif du sous-préfet, deux images dominent : celle d'une « boîte aux lettres » superflue, qui ne ferait que retarder le cheminement de la correspondance entre le préfet et les maires ; et, tout aussi convenue, celle du folâtre sous-préfet aux champs d'Alphonse Daudet, qui préfère « faire des vers » plutôt que de prononcer son discours au comice agricole, renonçant à l'usage d'un plaisir administratif. Ces deux poncifs ont le mérite de mettre en avant deux usages essentiels du sous-préfet : sa mission d'intermédiaire entre l'administration supérieure et la multiplicité des municipalités communales rétablies en l'an VIII et, d'autre part, ses instruments privilégiés d'intervention : l'usage de l'écrit et l'ordre du discours. Cependant, le sous-préfet ne fait pas seulement évoluer les pratiques de tutelle municipale (I). Son intégration à la carrière contribue à établir le bon usage des outils préfectoraux, puis à défendre l'utilité de sa fonction au sein d'un corps professionnalisé (II).

I - LA CONTRIBUTION DU SOUS-PREFET A L'AMELIORATION DES PRATIQUES MUNICIPALES

Placé à la rencontre de l'administration supérieure et d'une centaine de maires ruraux, le sous-préfet dirige une école des communes par correspondance, usant tour à tour des instruments de contrôle et des outils de perfectionnement qu'il contribue à élaborer (A). Il incarne également la hiérarchie administrative dans l'arrondissement, conseil de proximité des notables communaux en quête d'éclaircissements sur la gestion locale (B).

¹ Maurice Grevisse, *Le bon usage : cours de grammaire française et de langage français*, Paris, Gembloux, 1936.

² Dans le précieux ouvrage dirigé par Maurice Block, l'entrée « usage » renvoie à l'article « coutumes », car « le mot coutume désigne un usage » auquel le législateur « accorde une certaine influence », particulièrement en matière commerciale, *Dictionnaire de l'administration française*, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1881, p. 718.

A. LA DIFFUSION DES BONNES PRATIQUES MUNICIPALES

Le sous-préfet utilise les multiples usages de l'écrit pour stimuler le zèle des maires et leur faciliter l'apprentissage des règles de la correspondance et de la rédaction des actes (1). Par ailleurs, les sous-préfets apportent un concours déterminant à la mise au point puis à la diffusion des journaux, guides et manuels destinés aux municipalités (2).

1. Le sous-préfet, maître d'apprentissage des maires de villages

Dès les premiers rapports qu'adressent les préfets à leur ministre Lucien Bonaparte, un constat alarmant revient scander leur description de la situation administrative de leur département : l'extrême délabrement des usages municipaux. Ce lieu commun remonte des arrondissements, les sous-préfets alertant leur hiérarchie de l'impossibilité pratique de rétablir l'universalité passée des administrations communales. La fin de l'expérience des municipalités de canton de l'an III est ressentie avec appréhension par les agents préfectoraux qui connaissent la pénurie matérielle et financière et, surtout, l'étroitesse du vivier capacitaire de la majorité des communes rurales. Cette pauvreté leur sert d'argument pour préconiser des solutions alternatives au retour aux municipalités communales de 1789, et renforce leur volonté de s'attacher prioritairement à l'apprentissage rigoureux des règles de la correspondance hiérarchique et des actes d'état civil.

En effet, en dépit d'une forte continuité des pratiques avec celles des bureaux des subdélégations d'Ancien Régime ainsi que d'une permanence du personnel révolutionnaire, les maires éprouvent les pires difficultés à assumer leurs missions de base. Dès son installation, le premier préfet du Cher, le maître de forges Legendre de Luçay³, reprend le lamento des administrations collégiales : il admet que plusieurs adjoints ou maires des communes du canton rural de Vierzon ne savent ni lire ni écrire et juge le remède difficile, leur remplacement étant le plus souvent impossible faute de ressource communale - plusieurs communes étant restées sans agents ni adjoints depuis l'an III. Le préfet prône la réunion des micro communes et l'établissement de sous-préfets supplémentaires, au chef-lieu du département et dans des arrondissements communaux dédoublés, calqués sur le ressort des

³ Archives nationales (AN), F/1bI/166/21 ; René Bargeton, *Les préfets du 11 ventôse an VIII au 4 septembre 1870. Répertoire nominatif et territorial*, Paris, Archives nationales, 1981, p. 190 ; Christiane Lamoussière et Patrick Laharie, *Le personnel de l'administration préfectorale, 1800-1880*, Paris, Archives nationales, 1998, p. 453 ; Pierre-Henry, *Histoire des préfets. Cent cinquante ans d'administration provinciale 1800-1950*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1950, p. 112.

anciens districts, afin de palier l'ignorance des maires et la difficulté des communications avec les communes les plus excentrées⁴. Il voit dans la densification de la trame sous-préfectorale le seul remède envisageable aux carences municipales, et en minimise le surcoût budgétaire en rappelant le recrutement local de ces administrateurs municipaux en second⁵. Aussi, face au refus du ministre, le préfet change-t-il son fusil d'épaule pour avancer l'idée d'une délégation des fonctions de maire d'une commune dépourvue de capacités à un maire ou à un adjoint d'une commune voisine, délégation complétée par l'impression et la distribution de modèles d'actes de naissance, décès, mariage, divorce et adoption et de registres d'état civil conformes⁶. Ce cumul des fonctions de maire de plusieurs communes n'est pas limité aux premiers temps consulaires ; la pratique perdure jusqu'à la monarchie de Juillet dans les départements les plus démunis, singulièrement dans l'Indre, et le vote des lois municipales complique encore le recrutement des municipalités de villages⁷.

Fondamentalement liée à la question du nécessaire regroupement communal et à la fonction compensatrice du sous-préfet, la mauvaise tenue de la correspondance et des actes d'état civil est sans cesse regrettée par l'administration préfectorale, qui multiplie les instructions pour vaincre l'inertie municipale. Même un principe aussi simple que le respect de la voie hiérarchique a beaucoup de mal à s'imposer, beaucoup de maires ruraux pensant faire gagner du temps à l'instruction de leurs projets en court-circuitant la sous-préfecture. Cette confusion est encore aggravée par la suppression, à la Restauration, des auditeurs sous-préfets du chef-lieu de département, l'accès réservé au préfet étant ressenti comme discriminatoire par les maires des arrondissements périphériques. De même, l'existence à l'éclipse du secrétariat général de préfecture ne contribue pas à clarifier le fonctionnement des bureaux. En outre, la permanence de certains usages désormais incompatibles avec l'agent unique d'exécution souligne les difficultés d'adaptation au plan local. Ainsi, les secrétaires généraux, souvent restés en place depuis les directoires départementaux, exigent-ils de

⁴ Lettre du préfet du Cher au ministre de l'Intérieur le 26 thermidor an VIII, AN, F/1bII/Cher/3.

⁵ Le 22 vendémiaire an IX, Legendre de Luçay précise que « si l'on doublait le nombre des sous-préfets, ils pourraient porter leurs regards sur tous les points du territoire qui leur serait confié et aider à l'incapacité de quelques agents », AN, F/1bII/Cher/3.

⁶ Lettre du ministre de l'Intérieur du 2^e jour complémentaire de l'an VIII, AN, F/1bII/Cher/3.

⁷ Ainsi en 1832, le préfet de l'Indre expose l'usage habituel de ce palliatif et le ministre le laisse libre de mettre de côté les dispositions contraignantes de la loi du 21 mars 1831 en prorogeant la pratique de la délégation, qui présente l'avantage de constituer un « acheminement à la réunion des deux communes dans les mêmes mains », alors que la loi municipale a rendu plus difficile leur regroupement forcé ; il déculpabilise ce préfet en lui avouant avoir donné carte blanche à ses collègues les plus embarrassés par la composition des municipalités de villages. Le préfet dénonce à cette occasion l'article du projet de loi sur les attributions municipales qui soumet au consentement de son conseil municipal la réunion de toute commune de plus de 300 habitants : « Cet article une fois adopté rendrait impossible » le travail de réunion, pour lequel il n'est déjà pas aisé de vaincre les résistances, lettre du préfet de l'Indre au ministre de l'Intérieur le 26 janvier 1832, AN, F/1bII/Indre 8.

contresigner les arrêtés du préfet. Ou encore, les conseillers de préfecture, aussi sourcilleux de leur indépendance que des parlementaires d'Ancien Régime, prétendent-ils établir l'ordre du jour de leurs travaux sans en référer au préfet⁸. Et bien des maires demandent aux sous-préfets des éclaircissements sur leurs pouvoirs, croyant être tenus d'obtenir l'aval systématique de leur conseil municipal⁹. À l'inverse, Lucien Bonaparte rappelle à l'ordre les préfets oublieux de la hiérarchie au point de multiplier les pompeuses proclamations aux habitants du ressort.

La question de l'observation du protocole pour la correspondance entre le ministère de l'Intérieur, les préfectures et les sous-préfectures traverse le siècle : la circulaire de Léon Bourgeois précise les modifications « en vue de simplifier la correspondance » journalière, grâce à la suppression des préambules et formules de salutations antérieurement employées¹⁰. De même, le directeur de l'administration générale au ministère de l'Intérieur invite les préfets, « dans un intérêt de rapidité et d'économie », à supprimer la pratique de la rédaction des télégrammes officiels « comme s'il s'agissait d'une correspondance par courrier », avec l'usage des formules conventionnelles « absolument inutiles¹¹ ». Il leur demande en conséquence de donner des instructions pour que les télégrammes soient désormais rédigés en « style concis », sans mot inutile, à la manière de « l'admirable rapport préfectoral stendhalien¹² ». Si la correspondance est l'instrument de droit commun du sous-préfet dans la

⁸ Dans ses observations sur l'arrêté des Consuls qui détermine la suppléance des conseillers de préfecture, le préfet de Loir-et-Cher, Corbigny, prétend être le seul à pouvoir autoriser les absences des conseillers de préfecture, le 30 fructidor an IX. Le ministre donne raison au préfet, le 27 brumaire an X. Mais il lui conseille de préserver « l'esprit de conciliation, de bienveillance et d'harmonie » entre ses membres, en conjuguant l'intérêt public et les intérêts particuliers, AN, F/1bII/Loir-et-Cher/3.

⁹ Dans sa lettre du 19 fructidor an VIII, le préfet de Loir-et-Cher estime que la loi du 28 pluviôse an VIII « ne détermine point les rapports d'autorité qui doivent exister entre les maires et adjoints », et qu'il est dès lors utile de consulter les lois précédentes ; mais il relève l'absence de loi antérieure pour les communes comptant deux adjoints. Le rapport du bureau administratif du ministère de l'Intérieur le 2^e jour complémentaire de l'an VIII, répond que « l'autorité du maire est individuelle, qu'elle s'appelle Mairie et l'autorité communale Municipalité[...]. Les maires et adjoints ne formaient point un corps délibérant », d'où il résulte que « les actes de la Municipalité ne sont autres que les actes de la Mairie », AN, F/1bII/Loir-et-Cher/3.

¹⁰ Désormais, le préfet doit uniquement spécifier son département, la direction et le bureau auxquels il adresse son rapport, avant de résumer l'exposé de l'affaire. Circulaire du président du Conseil, ministre de l'Intérieur, le 15 janvier 1896, transmise par le préfet de l'Indre aux sous-préfets le 17 janvier 1896, Archives départementales (AD) de l'Indre, 1Z6.

¹¹ « A l'honneur de vous informer », « vous serais reconnaissant de vouloir bien », circulaire du ministre de l'Intérieur du 26 avril 1907.

¹² Selon le mot du beau-frère de Robert Brasillach, l'un des meilleurs *happy few* du beylisme avec le jeune dandy et auditeur au Conseil d'État Léon Blum. Voir Maurice Bardèche, *Stendhal romancier*, Paris, La Table ronde, 1947, p. 116 ; Léon Blum, *Stendhal et le beylisme*, Paris, Albin Michel, 1916, p. 319. On se contentera ici de rappeler la carrière préfectorale avortée d'Henri Beyle, protégé du comte Daru, victime du retour des Bourbons et qui peut constater de lui-même l'adage « esprit perd préfecture ». La littérature y gagne à l'inverse une multitude de portraits cinglants et savoureux de sous-préfets, tartuffes modernes. Parmi bien d'autres, voir Stendhal, *Romans et nouvelles*, tome I et tome II, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade ; Stendhal, *Le Rouge et le Noir*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1952, p. 347 ; Stendhal, *Lucien Leuwen*, Paris, Gallimard, 2002, p. 993 et Stendhal, *Lamuel*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1948, p. 997-998.

normalisation des écrits municipaux, l'amélioration des pratiques et la vulgarisation des références légales et jurisprudentielles ne se limitent pas à ce vecteur.

2. Le perfectionnement des outils municipaux

À côté du *Recueil des actes de la préfecture* destiné aux sous-préfets et aux maires, dont la publication et l'archivage se répandent dans les départements sous la Monarchie orléaniste, les sous-préfets vont apporter leur collaboration aux outils les plus efficaces dans le perfectionnement de la tutelle municipale : la rédaction de périodiques et de manuels à l'usage des maires. L'importance de cette contribution est également perceptible dans leurs dossiers personnels où se multiplient les références à des travaux éditoriaux, non plus comme prétexte à une escapade parisienne chez l'éditeur, mais en tant qu'élément probatoire des qualités administratives en vue d'une promotion au mérite. Dès la Restauration, certains sous-préfets imitent le publiciste Cormenin, député-maire dans le Loiret, ou le baron de Barante pour publier sur la décentralisation municipale. Avant même l'adoption de la législation orléaniste, les membres de l'administration active sont incités à participer à une sorte de « descente de la bonne administration vers les masses municipales », à faciliter l'imprégnation des usages de l'administration supérieure par l'acclimatation des maires au jargon abscons des circulaires inflationnistes dont abusent les bureaux. Les sous-préfets participent à la création de revues, à la rédaction de manuels et d'articles de doctrine, de jurisprudence ou de vulgarisation, démontrant par cet engouement leur utilité didactique municipale.

Le plaidoyer *pro domo* le plus argumenté est livré par le sous-préfet de Châteaudun le 12 juin 1830, à la veille des Trois Glorieuses, bouleversement qui rend obsolète une bonne part de ses remèdes. Hyacinthe Quatrebarbe adresse au ministre de l'Intérieur sa brochure d'*Observations sur l'administration communale et départementale* qui souligne le promontoire privilégié qu'offre la sous-préfecture pour proposer et expérimenter des améliorations concrètes, allant jusqu'à attribuer l'échec du récent projet Martignac à sa concoction dans les seules antichambres ministérielles. Au-delà du patriotisme d'arrondissement assumé, cet ultraroyaliste n'a pas de mots assez louangeurs pour vanter les bienfaits du système napoléonien sur l'embellissement du pays, en un chemin de Damas devenu commun avec l'appropriation de l'outil préfectoral par le ministère Villèle¹³.

¹³ Comte Hyacinthe de Quatrebarbe, *Observations sur l'administration communale et départementale*, Châteaudun, Lecesne, 1830.

Au lendemain du vote de la loi d'organisation municipale de 1831, des mesures d'accompagnement visent à conforter l'administration préfectorale, avec une vocation pédagogique plus marquée, principalement à destination des maires. Par une série de circulaires, le ministre de l'Intérieur Duchâtel - recordman de la stabilité place Beauvau, lui-même frère d'un député devenu préfet et s'entourant d'anciens préfets pour diriger l'administration départementale et la police -, invite les préfets à favoriser l'éclosion des annuaires départementaux ; il les encourage en outre à constituer des bibliothèques administratives dans les préfetures et sous-préfetures, avec un bonheur inégal, les fonds se limitant souvent, faute de crédits, à la collection des journaux officiels et de publications juridiques éparses¹⁴. Enfin, il ordonne aux préfets d'insérer systématiquement leurs arrêtés dans leur *Recueil des actes administratifs*¹⁵. La préoccupation principale de l'administration orléaniste est de mettre à la disposition des maires de villages des outils simples et pratiques. En témoigne la création de *L'école des communes* qui coïncide volontairement, en 1833, avec l'adoption de la nouvelle législation municipale. L'objectif de la publication est affiché d'emblée : répandre les « connaissances pratiques de l'administration » pour les rendre faciles au maire de village et contribuer à en faire un tuteur modèle de sa commune, dont *L'école des communes* « s'appliquera à savoir [le] nom pour l'inscrire dans ses colonnes et l'offrir en exemple à l'administration municipale du pays ». Ce but libéral est soutenu par une présentation très éducative d'un code municipal réunissant toutes les dispositions qui intéressent « l'accomplissement des fonctions multipliées dont est chargée l'autorité municipale », afin de leur éviter des recherches trop souvent impossibles. *L'école des communes* indique explicitement aux maires leur interlocuteur privilégié, le précepteur-né de son enseignement à distance : le sous-préfet. Enfin, l'association dirigée par Paul Dupont a une proximité parfois fusionnelle avec l'administration préfectorale, ce qui la conduit à proclamer la nécessité de supprimer les petites communes ou, du moins, d'en réduire le nombre, conviction très partagée dans le corps préfectoral.

La participation massive des sous-préfets à la mise en place d'outils pratiques, de recueils jurisprudentiels, de journaux mettant à jour les dispositions réglementaires et législatives diffusées trouve une incarnation emblématique chez le sous-préfet de Vendôme, Vatar des Aubiers, qui offre un témoignage emblématique de l'imbrication de la carrière des sous-préfets hommes de lettres et publicistes avec le sort de leurs écrits, n'ayant sans doute pas assez médité la devise si stendhalienne « esprit perd préfecture ». Tout au long de sa

¹⁴ Circulaires du ministère de l'Intérieur des 8 et 26 septembre 1844.

¹⁵ Circulaire du ministère de l'Intérieur du 16 décembre 1846.

carrière préfectorale, l'auteur du *Manuel des préfets et des sous-préfets* signale dans ses notices ses activités éditoriales, étroitement liées à sa pratique professionnelle. En 1840, il évoque très maladroitement le statut de cette activité éditoriale dans ses fonctions, en des termes qui suggèrent involontairement que son mode d'administration lui laisse du temps libre, ce que lui reproche d'ailleurs sa hiérarchie¹⁶. La lecture de son principal ouvrage témoigne, derrière une défense corporative de sa fonction dans une conception assez mondaine, un réel souci d'écoute et de contact avec les maires, afin que l'usage de la conversation l'emporte sur la dérive judiciaire des rapports administratifs¹⁷. Sous le Second Empire, la liberté éditoriale se restreint et conduit les sous-préfets à mettre à profit leur longévité sur place pour dispenser aux maires qu'ils recrutent leur savoir juridique, l'usage s'imposant de recruter majoritairement des licenciés en droit dans l'administration active¹⁸.

B. LE SOUS-PREFET, AVOCAT-CONSEIL DES MAIRES DE VILLAGES

Maître d'apprentissage des municipalités, le sous-préfet joue en plus le rôle d'interlocuteur permanent et de conseiller juridique. Incité à susciter les rencontres avec les maires, le sous-préfet les visite et les reçoit, instaurant une confiance propice à une pédagogie de l'action (1), à un redressement des pratiques et à une valorisation de leurs mérites (2).

1. Une formation permanente : l'école des communes

¹⁶ « Dans mes moments de loisir, j'ai étudié le mécanisme de l'administration, j'ai médité sur les avantages et les inconvénients de telle ou telle réforme, et j'ai fait un petit ouvrage en 4 parties qui traite de l'administration, que j'ai adressé à mes supérieurs plutôt par convenance, que pour m'en faire un marchepied pour monter plus haut, quoique ce ne soit, après tout, qu'une légitime et honorable ambition », lettre du 8 juin 1840 au ministre de l'Intérieur, AN, F/1bI/155/10.

¹⁷ « Les sous-préfets, lors même qu'ils sont obligés de faire la guerre à quelqu'un de leurs administrés, la font à armes courtoises. Supprimez ces foyers de politesse et de bon ton, il ne restera, pour l'édification des administrés, dans leurs rapports avec le Gouvernement, que les formules des parquets, les sommations des administrations financières et les procès-verbaux des gendarmes », Frédéric Vatar Des Aubiers, *Manuel des préfets et des sous-préfets*, 2^e édition, Paris, Paul Dupont, 1852, p. 151-152.

¹⁸ De ce fait, certains candidats aux fonctions de sous-préfet se targuent de leur réussite universitaire ou même de leurs liens avec des publicistes en vue. Ainsi, le sous-préfet de Montargis, Réalier-Dumas, rappelle-t-il qu'il a « fait preuve d'un savoir administratif sérieux dans son examen au Conseil d'État » où il est entré 1^{er} auditeur. Renseignements très confidentiels fournis par le sénateur chargé de la préfecture des Bouches-du Rhône le 24 août 1861, AN, F/1bI/172/4. Quant à Raffier-Dufour, il signale que son frère aîné Gabriel Dufour, ancien député à la Constituante et à la Législative, ancien président du Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'État, est bien l'auteur du traité général de droit administratif appliqué et qu'il l'a formé dans son cabinet aux matières administratives, notice individuelle de 1874, AN, F/1bI/172/1 et AD de l'Indre, M 9, sous-préfets d'Issoudun.

Dès le Consulat, des circulaires invitent les sous-préfets à labourer leurs circonscriptions en multipliant les occasions d'échanges informels avec leurs relais municipaux, en premier lieu les maires de chefs-lieux de canton. En plus des tournées, que la difficulté des communications hivernales et l'étendue des arrondissements empêchent d'être plus que bisannuelles, le sous-préfet met à profit les conseils de révision, les adjudications, les comices ou encore les sessions du conseil d'arrondissement - dont les mauvaises langues affirment qu'elles servent surtout de prétexte à une invitation à dîner à la sous-préfecture. Au surplus, les règlements des bureaux de préfecture et de sous-préfecture distinguent systématiquement les particuliers, qui doivent se conformer aux horaires d'ouverture, des maires dont la visite est toujours la bienvenue. Tout sous-préfet est bien conscient qu'une entrevue directe et informelle peut éviter un long échange de courrier, des malentendus personnels ou une irrégularité de procédure, tout en contribuant à instaurer un climat de confiance qui dissuade de présenter, ou fait reprendre, bien des démissions. La qualité du contact et de l'influence du sous-préfet sur « ses » maires forme un critère majeur de son évaluation, voire de sa capacité à exercer ses talents sur une scène plus vaste : un sous-préfet noté à l'aise avec les maires de villages, majoritairement paysans, sera maintenu, mais rarement promu, alors que celui qui fréquente la haute société locale des grands propriétaires, et dont la femme reçoit avec élégance et maîtrise l'art de la conversation à la française pourra aspirer à une préfecture, si toutefois sa fortune lui permet de mener grand train.

Même après l'affermissement de la III^e République, la qualité de la réception des notables à l'hôtel de sous-préfecture demeure un facteur important de la notation. Les départements de la Loire moyenne offrent deux exemples record de l'espérance de vie administrative des sous-préfets dans un même arrondissement : Planet, 29 ans à la Châtre et Pandevant, 19 ans à Montargis, sortes de Bouvard et Pécuchet du bonheur simple offert par les *Travaux et les jours* d'un sous-préfet en République. En dépit des réticences récurrentes de sa hiérarchie, qui s'impatiente des lenteurs de l'expédition des affaires municipales, ce sous-préfet au long cours qu'est Pandevant obtient la 1^{ère} classe personnelle et la légion d'honneur, alpha et oméga des sous-préfets qui ne peuvent aspirer à une préfecture, mais bénéficient en compensation d'un maintien à proximité de leurs intérêts. Ses limites sont connues, mais contrebalancées par sa fidélité républicaine et par son influence sur les populations¹⁹.

¹⁹ « Républicain dévoué, démissionnaire au 16 mai, il est très aimé dans son arrondissement, mais au point de vue des affaires, on peut lui reprocher parfois de manquer de compétence, d'initiative et d'exactitude », note du préfet du Loiret, Henry, novembre 1886, AN, F/1bI/510.

2. Une école communale d'administration

Si le sous-préfet exerce la fonction de maître d'apprentissage des maires, cette formation exigeante prend parfois l'aspect d'une école de redressement ; cependant les injonctions, la censure des actes ou le relèvement des agents inférieurs sont toujours soumis à l'impératif politique. Plus que le respect littéral de la loi, les administrateurs de tutelle ont pour obsession de conserver les rares maires compétents et fiables, quitte à fermer les yeux sur des irrégularités procédurales : mieux vaut un administrateur municipal qui met de côté la loi qu'une loi sans administrateur... La pénurie obsidionale de capacités locales se conjugue avec l'esprit de parti pour utiliser les instruments du contrôle de légalité comme outils de préservation des municipalités en place, y compris dans l'examen du contentieux électoral. Cette bienveillance est lourde de dérives, d'autant que la pratique de la nomination des conseils municipaux et des adjoints par le Gouvernement dérive de fait vers une cooptation. Avec une ironie d'autant plus mordante que son auteur est un candidat déçu à la mairie de Montargis, les effets pervers de cette déclinaison du népotisme à la base municipale sont minutieusement décrits dans un mémoire remis au ministre en 1831 : le pouvoir théorique de nomination du roi appartient de fait au secrétaire du sous-préfet, lui-même prisonnier de l'avis des maires de cantons et des juges de paix²⁰.

Enfin, cet apprentissage collectif des maires s'opère également sur le terrain des comités cantonaux de bienfaisance, d'assistance et d'instruction et au sein du conseil d'arrondissement, universellement décrié, mais qui joue le rôle de filtre des petits notables : pour les moins ambitieux, ce mandat est un bâton de maréchal, pour ceux dont les capacités sont repérées par le sous-préfet, c'est un tremplin vers les cantonales, voire les législatives et les sénatoriales, scrutins dont les élus municipaux sont les grands électeurs de fait ou de droit. Avec le cumul des mandats, les maires bénéficient d'une formation accélérée aux responsabilités, exerçant l'intérim du sous-préfet lorsqu'il s'absente ou avant l'arrivée de son successeur ; cette expérience est un atout dans un dossier de candidature pour intégrer le corps

²⁰ « Sa Majesté ne nomme que sur la présentation de M. le ministre de l'Intérieur. M. le ministre ne propose ordinairement au roi que ceux que lui désigne le préfet. Celui-ci ne peut puiser dans chaque localité ses renseignements qu'auprès du sous-préfet ; et à moins qu'il n'ait par devers lui la connaissance personnelle des hommes les plus capables de remplir avec intelligence les fonctions municipales, il est exposé à proposer de mauvais choix, si les indications qui lui sont fournies ne sont pas conformes aux vœux et aux besoins de l'opinion publique, que l'on se donne rarement la peine de consulter ». Mémoire du notaire honoraire Trélat, receveur de l'apanage de la Maison d'Orléans, ancien juge et ancien président de l'administration municipale de Montargis jusqu'à l'an VIII, au ministre de l'Intérieur, le 1^{er} octobre 1831, AN, F/1bII/Loiret/13.

préfectoral²¹, perspective élargie par les alternances politiques qui contraignent le nouveau Gouvernement à puiser dans le personnel local pour renouveler les cadres.

II - L'APPORT DU SOUS-PREFET A UNE CARRIERE PROFESSIONNALISEE

Voué à l'édification des municipalités, le sous-préfet n'en oublie pas ses propres intérêts. Vicaire de l'ombre, il contribue à l'établissement des canons de la carrière : le bon usage de l'écrit instaure des rites de passage, éléments d'une professionnalisation coutumière (A) dont le sous-préfet bénéficie par son accès privilégié à la promotion interne (B).

A. L'IMPORTANCE DE L'ECRIT DANS LA CARRIERE PREFECTORALE

Devenu un instrument de gestion des carrières, le dossier personnel demande un usage qui détermine l'avancement et l'exaucement des vœux (1). À l'inverse, des maladroites fourvoient le fonctionnaire, rendant contre-productives les recommandations (2).

1. Les chausse-trappes du dossier personnel

Chargé d'inculquer aux maires la régularité de la correspondance administrative, le sous-préfet doit également s'en pénétrer, à chaque étape de sa carrière, sans se départir du bon ton, du tact, en premier lieu pour remplir sa notice individuelle ou en fournir les éléments à ses préfets successifs²². À l'entrée dans le corps, les recommandations sont indispensables, les états de service bénéfiques, les rappels généalogiques de lignées de serviteurs de l'État souvent impressionnants, surtout à la Restauration où l'étalage des quartiers de noblesse et la communion dans les malheurs de l'émigration servent de viatique²³.

²¹ Lettre du 15 juin 1824 de Louis Frémy, futur secrétaire du ministre de l'Intérieur Léon Faucher, alors maire de Saint-Fargeau, conseiller d'arrondissement de Joigny, auditeur au Conseil d'État, candidat à la carrière administrative, qui a « pensé que je pouvais avec quelque raison vous demander une sous-préfecture ». Il insiste en particulier sur sa capacité, prouvée à la tête de sa commune chef-lieu de canton, « au milieu des querelles qui la déchiraient », à ramener un état de tranquillité que ses prédécesseurs n'avaient pu obtenir. « Ces fonctions municipales m'ont aussi fait connaître les rapports du sous-préfet avec les communes ». AN, F/1bI/160/14.

²² L'usage de la notice individuelle ou « statistique personnelle et morale » est érigé en doctrine de gouvernement par Montalivet avec la circulaire du 23 mars 1810, et maintenu tout au long du 19^e siècle. Immédiatement après l'installation du titulaire, le préfet se doit de renseigner le ministre sur « ses talents, sa position, sa fortune, sa famille ».

²³ Ainsi Rouillé d'Orfeuil, modèle indépassable des girouettes, sous-préfet bonapartiste puis préfet sous les Bourbons, éprouve le besoin de rappeler que tous ses parents ont été avant la Révolution « soit ministre, soit intendant et contrôleurs généraux des postes, présidents de haute cour, conseillers d'état, intendants ; ceux existant encore ont repris leur rang depuis le retour du roi ». Supplique adressée au ministre de l'Intérieur le 19

La mise en scène de la famille et de ses impératifs sert également à l'occasion des vœux géographiques ou d'avancement : la jeune épouse, forcément de santé délicate, supporte mal les petits chefs-lieux périphériques ou montagnards, la belle-mère esseulée réclame une présence dans un rayon proche de Paris, et les enfants ont besoin de parfaire leur éducation dans les meilleurs établissements de la capitale. Quant à la légion d'honneur, elle n'est au grand jamais sollicitée par goût de la forfanterie, mais dans le seul but altruiste de renforcer l'influence du représentant de l'État. Précisément, le choix du bon sous-préfet à la bonne place résulte d'un parallélisme des formes sociales avec les notables de l'arrondissement, les modestes mondanités de La Châtre se situant très loin de l'apparat d'un préfet « décoratif » à Bordeaux²⁴. À côté de l'éden administratif de l'arrondissement beauceron de Pithiviers, « terre promise d'un administrateur en retraite²⁵ », bien des sous-préfets s'approchent dangereusement de la roche Tarpéienne de la disgrâce, antichambre de la destitution.

2. Grandeur et servitudes de la vie préfectorale

Si le sous-préfet peut franchir les étapes de la carrière grâce à une bonne maîtrise des usages, tout peut vite basculer, de grandeur en décadence, s'il les méconnaît ou les utilise à mauvais escient. Si le premier sous-préfet de Saumur est excusé de se tromper dans la dénomination de la préfecture auquel il aspire, croyant que l'Orne a pour chef-lieu Orléans²⁶, que dire de Delaitre, préfet d'Eure-et-Loir²⁷, qui s'entête à orthographier la deuxième rivière

mars 1817 par l'ancien sous-préfet de Nogent-le-Rotrou et préfet d'Eure-et-Loir, AN, F/1bI/172/17. « Il convient de citer quelques cas typiques parmi les préfets qui témoignèrent le plus d'empressement à s'afficher comme "girouettes" : Rouillé d'Orfeuil, préfet d'Eure-et-Loir, le plus zélé impérialiste en janvier 1814, le plus royaliste de tous en avril : "Un roi légitime et chéri succède heureusement à un régime oppresseur et tyrannique" », Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, *op. cit.*, p. 57.

²⁴ À Dreux, sous les monarchies censitaires, seuls de riches éléments de grandes familles nobles peuvent espérer être reçus par les princes de sang royal, à l'instar de Martin de Mentque qui finira préfet en Gironde sous l'Empire autoritaire, alors qu'une telle exigence mondaine est inexistante à Gien, AN, 167/18 et Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, *op. cit.*, p. 189. À Romorantin, sous le Second Empire, la proximité des biens solognots de Napoléon III donne de la valeur à une fonction qui doit concilier les intérêts des grands propriétaires absentéistes et ceux de l'industriel Normand, confronté à une grève ouvrière en 1858. L'attitude du sous-préfet natif du pays, Asselin, lui vaut de l'avancement sur place, car il surmonte le conflit « sans contraindre l'administration à la nécessité de recourir à des mesures de rigueur », rapport de présentation du préfet de Loir-et-Cher à la promotion de la Légion d'honneur le 20 juillet 1858, AN, F/1bI/155/8.

²⁵ Renseignements confidentiels fournis par le préfet du Loiret, Péreira, sur le sous-préfet de Pithiviers, Doumet de Siblas, le 6 août 1849, AN, F/1bI/158/26.

²⁶ « Faute d'avoir eu présent à l'esprit le chef-lieu de chaque département, j'ai fait une erreur dans l'indication de celui où il m'importait d'être placé secrétaire général. Au lieu du département de l'Orne, veuillez je vous prie me proposer celui du Loiret dont le chef-lieu est Orléans. Un recouvrement important que je poursuis à Paris exige que je m'en éloigne le moins possible », lettre du citoyen Delabarbe au ministre de l'Intérieur le 13 floréal an VIII, AN, F/1bI/158/8.

²⁷ AN, F/1bI/158/9 ; René Bargeton, *Les préfets...*, *op. cit.*, p. 106 et p. 238 ; Pierre-Henry, *Histoire des préfets...*, *op. cit.*, p. 60 ; Christiane Lamoussière et Patrick Laharie, *Le personnel...*, *op. cit.*, p. 238.

de son département comme s'il s'agissait du fleuve royal ? Plus grave, l'abus des recommandations et des pétitions municipales conduit à des déconvenues. Sous-préfet orléaniste de Pithiviers, Petit de Lafosse, fils d'un président de la cour d'appel d'Orléans persécuté par la Congrégation, fait donner les maires libéraux de son arrondissement contre le préfet du Loiret²⁸. Plus maladroit encore, le prolifique des Aubiers ne cesse de rappeler que, sous-préfet orléaniste à Péronne, il a soutenu le moral de Louis-Napoléon lors de sa captivité à Ham ; il aggrave son cas en suggérant qu'il accepterait volontiers de remplacer le préfet de Loir-et-Cher, dont il rapporte directement à l'empereur les témoignages défavorables, à la plus grande fureur légitime du titulaire. Enfin, il prétend faire la leçon au ministre, condamnant l'usage des classes, puisque chaque arrondissement a le droit d'être aussi bien administré, prônant l'exigence de la licence en droit pour les conseillers de préfecture et critiquant l'arbitraire dans le choix des titulaires du Conseil de la Seine, un modeste chef de bureau lui étant passé devant... Mais dans ces jeux administratifs interdits, le pire contre-exemple avait été fourni par le préfet du Cher sous Napoléon 1^{er}, la préfète ayant confié dans sa correspondance privée le dégoût que lui inspirait l'assassinat du duc d'Enghien, sous-estimant gravement les talents de la police de Fouché : le préfet est immédiatement destitué²⁹. Moins grave, mais également nuisible à la carrière, le père du sous-préfet de Gien Sully-Brunet, influent colon et magistrat de la Réunion, abuse de la liberté de ton, se moquant des élus réactionnaires du Second Empire, se plaignant du préfet et de la modestie de la place de Gien : la carrière de son fils s'y arrête³⁰. Dans les loisirs dangereux explicitement prévus par les notices de renseignements figurent les passions qui peuvent éloigner du service du bien commun : le jeu, les femmes. Si ces rubriques sont systématiquement biffées, on les retrouve indirectement évoquées dans les bas-fonds des dénonciations anonymes. Ainsi sous le Second

²⁸ Le préfet du Loiret proteste le 18 août 1831 contre le « nouveau mode d'anarchie qui a été combiné » entre le conseil d'arrondissement et le sous-préfet présentant le préfet de Riccé comme « jaloux de la popularité du sous-préfet ». L'affaire remonte au 21 juillet 1831 : à la suite d'une tournée à Pithiviers, et d'entretiens avec quelques hommes influents qu'il connaît depuis dix ans, le préfet demande le changement du sous-préfet avant les élections municipales, car « s'il veut noir, on voudra blanc » ; mais il reconnaît encore ses qualités et attribue son embarras à l'inexpérience, à une « déplaisance poussée à l'extrême », AN, F/1bI/170/12.

²⁹ Le 26 floréal an 13, le chef de la 1^{ère} division au ministère de l'Intérieur adresse à la préfecture du Cher ampliation du décret impérial du 10 ventôse destituant Belloc de ses fonctions de préfet, AN, F/1bI/16/15.

³⁰ « Son père n'a pas peu contribué à lui nuire sans doute même à jeter des doutes dans son esprit en lui écrivant peu de temps avant les élections : "Je reconnais bien là de la part de ces bonnes âmes qui renseignent ainsi ton chef, ces incorrigibles, ces réactionnaires qui ont perdu les deux monarchies et qui perdront tous les gouvernements ; ce sont des gens à passions exécrables. Je regrette seulement que le préfet qui est un homme de tact et d'un caractère si affectueux, si bienveillant pour toi, surtout, prête l'oreille à ces enragés" », rapport du préfet de la Nièvre le 15 juin 1850. Le 13 avril 1851, Sully-Brunet père remercie ironiquement le ministre du « changement avantageux » promis à son fils et qui a abouti à sa nomination à Gien, AN, F/1bI/173/21.

Empire, Cortois de Charnaille, rebaptisé « Canaille » par des administrés taquins, suscite des rumeurs tenaces, avérées selon les notes du ministère, et qui accélèrent ses mutations³¹.

Quant aux indécrottes financières ou aux mensonges avérés, ils peuvent se conjuguer avec une carrière, du moins jusqu'à leur révélation publique. Le pseudo marquis de Mésillac, sous-préfet d'Issoudun à la seconde Restauration, est un faussaire d'un culot convaincant : ce Tartuffe se dit parent du prince de Talleyrand, son père serait un « ancien magistrat sorti de France au commencement de la Révolution³² » - en réalité perruquier - et lui-même aurait été sous-lieutenant de cavalerie et prisonnier à la bataille de Dresde, alors qu'il a fui la conscription et a été prisonnier à Sainte-Pélagie. Le plus incroyable est, non seulement, qu'il réussisse à se faire nommer, profitant d'une période de troubles et des besoins en personnel, mais, surtout, qu'il ne soit destitué qu'en juin 1816, alors qu'en pleine Terreur blanche, il vit ouvertement à l'hôtel de sous-préfecture en concubinage avec une prostituée, et multiplie les impayés. Son aventure révèle les failles des usages administratifs : à Issoudun, tout le monde jase, mais personne n'ose porter plainte contre le sous-préfet, d'autant qu'il se targue d'être le protégé et le parent du châtelain de Valençay. Quant au préfet de l'Indre, la modestie de son poste le dissuade d'alerter le ministre, de peur de déplaire à la Cour, quand le cousin de Talleyrand est le puissant préfet du Loiret voisin. Talleyrand lui-même se laisse prendre au jeu, croyant que cet ambitieux a pu servir sous les ordres d'un de ses cousins...

L'usurpation dont se rend coupable le sous-préfet de Dreux sous l'Empire libéral est moins radicale, mais annonce des turpitudes qui mettent brutalement un terme à sa carrière. Il s'arroge le titre de marquis de Lestaubière par fantaisie de se faire des cartes de visite, et reste sourd aux injonctions du ministère qui lui demande de reprendre son patronyme de Loreilhe³³. Recommandé par Mérimée et le duc de Bassano, il franchit toutes les étapes de la carrière, en dépit de nouveaux mensonges³⁴. Il réussit à passer pour républicain conservateur en 1873, il passe allègrement de Thiers à l'après 16 mai, mais chute à Alger où une campagne de presse reprend la rumeur de « graves tripotages » mis à la charge de ce « préfet manieur d'argent ». Cependant, l'usage de la place Beauvau consiste à éviter la divulgation de ce type d'affaires,

³¹ À la suite de familiarités à l'égard d'une femme dans la rue et d'une voie de fait sur son mari, ses frasques adultères sont divulguées avec un malin plaisir par le député d'opposition, mais c'est le préfet qui obtient sa condamnation pour outrages et une promotion, AN, F/1bI/157/18 et René Bargeton, *Les préfets...*, *op. cit.*, p. 95.

³² Exposé de sa conduite politique envoyé au ministre de l'Intérieur le 15 décembre 1815, AN, F/1bI/167/20.

³³ Centre des archives d'Outre-Mer (CAOM), 1 G 1623. Christiane Lamoussière et Patrick Laharie, *Le personnel...*, *op. cit.*, p. 479-480 et René Bargeton, *Dictionnaire biographique...*, *op. cit.*, p. 363.

³⁴ Il n'a jamais été licencié en droit ni en sciences, il n'a pas 18 000 francs de rentes, ayant tout perdu dans une faillite frauduleuse et sa belle sœur, qu'il présente comme la comtesse Troisli, épouse de l'ami intime de l'Empereur, n'en est que la maîtresse attitrée, AN, F/1bI/358.

d'autant que le gouverneur général ne manque pas de souligner qu'elle « ne servirait pas la colonisation, pour le développement de laquelle nous demandons en ce moment 50 millions au Parlement³⁵ ». Au-delà des spécificités algériennes, la pratique du ministère de l'Intérieur est de communiquer le moins possible d'éléments sur le corps préfectoral et sur les municipalités aux autres ministères. Si la Guerre et la Justice fournissent des informations sur les sous-préfets, la communication emprunte rarement le chemin inverse. Ainsi, lorsque la publicité des séances municipales médiatise les heurts entre le maire nommé et les élus d'opposition, les sous-préfets se contentent de relater ces conflits à leur hiérarchie et de renvoyer les dénonciateurs à leurs droits de justiciables. Et quand un procureur de la République veut obtenir communication du nombre de conseils municipaux suspendus pour opposition au maire, le ministre de l'Intérieur répond par la négative, ce renseignement étant de ceux dont « l'usage doit [lui] être réservé exclusivement³⁶ ».

B. LE SOUS-PREFET CATALYSEUR DE LA PROFESSIONNALISATION

Vecteur de l'amélioration et de la diffusion des usages administratifs, le sous-préfet est gratifié de ce rôle par la consolidation de sa légitimité, la défense de son utilité servant d'élément structurant à un esprit de corps (1) qui obtient des garanties de carrière appréciables en l'absence de statut et pour des postes par essence révocables (2).

1. L'esprit de corps au service des membres de l'Association

Cible privilégiée du réquisitoire contre la centralisation depuis la Restauration, le sous-préfet va retourner cette antienne, la pitié dangereuse à l'égard de sa fonction, en transformant l'accusation de rouage inutile en défense de la clef de voûte de l'administration locale³⁷. Face à des illustrations littéraires qui balancent entre le ridicule et la dangerosité liberticide³⁸, le sous-préfet devient à la fois le propagandiste et le bénéficiaire de la contre-offensive menée par le ministère de l'Intérieur. D'abord implicitement à travers les ouvrages pratiques de droit municipal, puis ouvertement au sein des colonnes de la *Revue générale d'administration*, le corps organise sa défense en réfutant les allégations de ses pourfendeurs. La question

³⁵ Lettre explicative d'Albert Grévy, gouverneur général de l'Algérie du 7 avril 1881, AN, F/1bI/358.

³⁶ Tel celui de Saint-Amand en juin 1874, AN, F/1bII/Cher 6. 1870-1884.

³⁷ « Réponse d'Albert Bluzet à Gaston Jèze », *Revue générale d'administration*, novembre 1902, p. 302.

³⁸ Vida Azimi, « De la suppression des préfets. Chronique d'une mort ajournée », dans Marc-Olivier Baruch et Vincent Duclert, *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte, L'Espace de l'Histoire, 2000, p. 245-260.

récurrente de la suppression du sous-préfet, sans attribution propre, et de l'arrondissement, dépourvu de personnalité morale, rebondit pour des motifs d'économies budgétaires. La controverse culmine sous la République opportuniste, et la « charte municipale » de 1884 semble sonner le glas de cet agent électoral nocif à l'émancipation des maires³⁹. C'est tout au contraire l'échec des propositions de liquidation de la fonction qui consacre sa mission de tuteur de droit commun des municipalités rurales. De plus, les contestations de la République font sentir l'intérêt de conserver cette incarnation de l'État au plus proche du pays réel, alors même que l'arrondissement redevient le cadre des scrutins et que le rôle d'animation économique et sociale du sous-préfet se développe. Dans la revue patronnée par de Marcère, comme dans les thèses soutenues par les sous-préfets les plus introduits place Beauvau⁴⁰, l'utilité des sous-préfets républicains sert de contre-feu au travail de sape mené par les pourfendeurs de l'administration consulaire. La dernière pierre est apportée à l'édifice par Clemenceau, l'apôtre du « Bloc » révolutionnaire indivisible : c'est sous son égide que les pratiques occultes de solidarité interne se muent en adhésions au grand jour à l'Association de prévoyance dont les revendications reçoivent l'onction officielle, restant compatibles avec le respect hiérarchique, l'absence de statut et de syndicat⁴¹. C'est le moment où les préfets obtiennent la préséance, généraux et évêques payant le prix de leur anti-dreyfusisme.

2. La promotion dangereuse du sous-préfet

Réputé de constitution fragile dès sa naissance, jumeau malingre d'un préfet supposé omnipotent, le sous-préfet va paradoxalement être conforté dans ses missions par l'instabilité

³⁹ Toutes les propositions de lois « demandaient des libertés nouvelles pour les assemblées départementales et communales, mais presque toutes aussi demandaient en premier lieu la suppression d'un fonctionnaire inutile et parfois dangereux : le sous-préfet ; pour beaucoup la cause de tout le mal c'était le sous-préfet ; si les affaires traînaient en longueur ou si leur solution n'était pas donnée rapidement c'était parce que les dossiers étaient oubliés dans les bureaux de la sous-préfecture, parce que le sous-préfet devait donner de simples avis sur quantité d'affaires qui devaient finalement être solutionnées par le préfet », Jean Garrigues, *La question de la suppression des sous-préfets*, thèse de droit Paris, Paris, Imprimerie Henri Jouve, 1909, p. 13-14.

⁴⁰ Emmanuel Arnaud, « Le rôle social du sous-préfet dans une démocratie », *Revue générale d'administration*, mai/août 1907, p. 149-162 et Albert Bluzet, *Les attributions du sous-préfet*, thèse de droit Paris, Paris-Nancy, Berger-Levrault, 1902. Arnaud, protestant, est sous-préfet du Vigan et Bluzet, ancien sous-préfet de Blaye, fils d'un préfet gambettiste, est rédacteur principal à l'administration centrale du ministère, chargé de l'application de la nouvelle législation sur l'assistance médicale gratuite puis sur la santé publique en 1904. Pas de dossier en F/1bI. Voir le dossier de son père Alexandre Bluzet, imprimeur à Dôle sous Napoléon III, fondateur d'un journal républicain, préfet du Cantal et de Saône-et-Loire en 1895-1896, AN, F/1bI/308.

⁴¹ Rapport de Jules Jeanneney, *Association de fonctionnaires. Étude législative*, Paris, Hachette, 1908. Coïncidence des alliances matrimoniales, Jules Jeanneney est le gendre de Marcel Jozon, vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées, frère du député Paul Jozon, auteur en 1874 du projet de statut des fonctionnaires. Jules Jeanneney est aussi le beau-frère de Georges Maringer, ancien préfet de la Haute-Saône, conseiller d'État, directeur de l'administration départementale et communale en juin 1907, AN, F/1bI/432.

institutionnelle du 19^e siècle français. Dès le Consulat, la rectification des erreurs de recrutement donne leur chance aux plus méritants, et les crises de régimes renforcent les chances de promotion de ceux qui y survivent, consolidant ce rouage désormais convoité. Dès 1830, le cloisonnement des fonctions s'estompe et élargit les espérances de promotion. Le Second Empire poursuit le mouvement, assurant aux sous-préfets la stabilité et l'avancement sur place ainsi qu'un bon traitement et une distribution prioritaire des décorations, de concert avec les maires. Enfin, sous la III^e République, les élus font pression pour obtenir le sous-préfet de leur choix, proposant au ministre des combinaisons motivées par les impératifs électoraux⁴². Ainsi, durant une décennie, le député de Montargis Cochery, est-il le véritable patron des carrières ligériennes, laissant l'apanage du Berry à Brisson et l'Eure-et-Loir à Deschanel et Violette⁴³. La répartition des légions d'honneur et des recettes particulières des finances donne lieu à un marchandage sidérant, si peu de temps après le scandale des décorations⁴⁴. Sans doute gardait-on à l'esprit un dicton en usage dans l'Orléanais au 19^e siècle : « Il fait bon se loger en Sologne, mais avoir son héritage en Beauce⁴⁵ ».

⁴² « Si dans le choix des fonctionnaires administratifs de mon arrondissement, vous avez égard à l'avancement régulier et hiérarchique et non au résultat qui doit être obtenu avant tout, je n'ai plus qu'à m'incliner. », lettre du député de Gien, Devade, au ministre de l'Intérieur le 9 juillet 1878, AN, F/1bI/510.

⁴³ Adolphe Cochery est chef de cabinet du ministre de la Justice, Crémieux, en février 1848. Lieutenant de Mirès, il administre les chemins de fer romains et l'*Avenir national*, puis fonde l'*Indépendance de Montargis* qui soutient victorieusement sa candidature à la députation à Montargis en 1869. Proche de Thiers, il devient sous-secrétaire d'État des Finances en 1871, puis ministre des Postes et Télégraphes de 1879 à 1885 ; il préside le conseil général du Loiret de 1877 à 1900. Voir Pierre Albert, *Histoire générale de la presse française*, Paris, PUF, 1969, tome 2, p. 292 ; AD du Loiret, 25736, dossier de conseiller général ; Gustave Vapereau, *Dictionnaire universel des contemporains*, Paris, Hachette, 1880, p. 448.

⁴⁴ « J'avais prêté une croix à l'Intérieur. Il avait été convenu que si je ne réclamaï pas le retour de cette croix à mon contingent, le ministre de l'Intérieur la donnerait à mon ami Pandevant, sous-préfet de Montargis. », lettre du ministre de l'Agriculture, Albert Viger, à son collègue de l'Intérieur le 20 juillet 1897, AN, F/1bI/510.

⁴⁵ Cité par Yves Babonaux, « La Sologne aux étangs », dans Jean Bastié, Roger Brunet, Yves Babonaux, *La France. Paris, Ile-de-France, Picardie, Champagne, les Pays de Loire*, Paris, Larousse, 1973, p. 268.