

Première partie

Prise du pouvoir et mise au pas



Introduction

Jean Massot

Ce n'est pas à un président de séance de déflorer le sujet, d'autant moins que va venir un exposé introductif. Je me sens d'autant moins qualifié pour ce faire que je garde le souvenir d'une note infamante, il y a quelque soixante ans, à un galop d'essai de Sciences Po sur « Fascisme, nazisme et bolchevisme ». Tout au plus le président peut-il tenter de vous indiquer les raisons qui ont conduit au choix de l'intitulé de cette première table ronde du colloque « Faire des choix », à la lumière de l'ambition qui a été, depuis le début de l'entreprise, de couvrir un champ très large tant sur le plan chronologique, 1933-1948, que sur celui de la géographie, du Portugal à la Pologne, voire sur celui de l'orientation politique, de Franco à Staline en passant par Hitler.

Il me semble que l'on peut sans trop d'artifices mettre en rapport la variété extrême des conditions de la prise du pouvoir avec la plus grande convergence des modalités d'assujettissement de la fonction publique aux nouveaux régimes dictatoriaux.

Variété des conditions de la prise du pouvoir : sa cause immédiate peut être une déroute militaire suivie d'une occupation par une armée étrangère comme en Belgique ou en France en 1940, en Allemagne de l'Est, en Hongrie, en Bulgarie, en Roumanie en 1944-1945, voire une libération mais avec toujours cette présence d'une armée étrangère en Pologne ou Tchécoslovaquie dans la même période ; elle peut, au contraire, résulter d'un processus interne, guerre civile comme en Espagne, voire conquête du pouvoir plus ou moins respectueuse des formes légales comme en Italie, en Allemagne, au Portugal, voire encore combiner les deux comme dans la France de 1940. Cette variété tient aussi aux époques différentes de cette prise de pouvoir : lendemains de la Première Guerre mondiale pour l'Italie de 1922 ou l'Allemagne de 1933 avec les frustrations que l'on sait, combinées dans le cas allemand avec la crise économique de 1929 ; lendemains de la Seconde Guerre mondiale dans le cas de l'Europe de l'Est avec le problème inédit d'une succession d'une dictature à une autre entraînant la réutilisation par la seconde des serviteurs de la première. Plus généralement, la crise de la démocratie libérale dans les années 1930 dans bien des pays d'Europe de l'Ouest à l'origine des régimes autoritaires d'Europe occidentale crée des conditions de prise du pouvoir forcément différentes de l'exportation, d'ailleurs progressive, du modèle des vainqueurs soviétiques dans l'Europe de l'Est après 1945, accueillie avec plus ou moins d'enthousiasme ou de résignation.

Convergence des procédés de mise au pas. Pour obtenir un ralliement rapide de la fonction publique, le nouveau régime doit nécessairement combiner, certes dans des proportions variables, les mêmes instruments : épuration immédiate des corps de fonctionnaires en écartant ceux qui risquent *a priori* d'être des



opposants, non sans des formes pathologiques excluant des personnes qui ne se seraient pas nécessairement refusé à servir : un bon exemple est donné par les législations raciales dans l'Europe occidentale des années noires ou par la mise au ban de la société de la bourgeoisie dans l'Europe orientale des années 1945-1948 ; nouvelles règles de nomination discrétionnaire dans les emplois publics, y compris pour ceux qui étaient pourvus jusque-là par l'élection : le cas des maires et des conseils municipaux dans la France de Vichy est à cet égard éclairant ; édicition d'un statut des fonctionnaires qui valorise l'obéissance aveugle en contrepartie de certains avantages ; limitation du syndicalisme, voire mise en place de représentants des agents inféodés au régime par l'intermédiaire du parti unique quand le régime s'appuie sur un tel parti ; appel au loyalisme, voire utilisation de la propagande en faveur de l'édification d'une société nouvelle pour obtenir un ralliement plus ou moins sincère allant jusqu'à la prestation de serment ou en tout cas l'allégeance au chef qui ne se démentira pas avec le culte de la personnalité du camarade Staline, commun à l'ensemble des démocraties populaires. Tout cela intervient généralement dès les premiers jours du nouveau régime : l'activisme législatif du régime de Vichy entre juillet et octobre 1940 en témoigne. On le voit, la terreur brutale est loin d'être toujours immédiatement nécessaire, même si sa menace n'est jamais très loin et servira en tout cas quand l'adhésion faiblira. À cet égard, il n'est d'ailleurs pas sûr que la longévité relative des dictatures ou des régimes autoritaires, quatre ans de Vichy en regard de plus de quarante ans de démocratie populaire, change grand-chose à l'affaire : deux ou trois ans suffisent souvent pour faire oublier les promesses initiales d'un certain respect des formes et du pluralisme.

C'est sur tout cela que notre séance de ce matin devrait nous aider à voir plus clair, malgré l'immensité du sujet ; elle devrait surtout nous permettre, grâce à cette immensité, de sortir du seul cas français.

Le déroulé de notre séance respectera, d'une certaine manière, la chronologie. Dans une première partie de la matinée, nous aurons l'exposé introductif du professeur Musiedlak qui comparera les pays du « *dark continent* » selon la formule de l'historien anglais Mark Mazower, c'est-à-dire l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal. Puis nous aurons une étude de cas français avec la présentation par Tal Bruttman de la préfecture de l'Isère de la III^e République à l'État français, ce qui nous conduira à une première discussion entre les intervenants et la salle. Après une courte pause, nous reprendrons avec l'exposé du professeur O'Sullivan, « *Sovietizing Eastern Europe* », qui nous fera couvrir la période 1945-1948. Il sera suivi du point de vue de l'ambassadeur Denis Bauchard qui fera le lien entre hier et aujourd'hui à partir d'une analyse de l'attitude du corps diplomatique entre 1940 et 1944.

Rupture et continuité des espaces d'expérience dans l'Europe des dictatures

L'exemple des hauts fonctionnaires

Didier Musiedlak

La façon dont les fonctionnaires ont appréhendé la mise au pas effectuée par les dictatures dans les années 1930 appelle une série de réflexions préalables. Il a été rappelé notamment par le Président de la République combien la morale et l'éthique étaient centrales pour éclairer la question du choix. Cependant il est également admis que ces mêmes questions n'ont pas cessé d'être redimensionnées depuis l'avènement de la société moderne¹. La morale et l'éthique ont connu depuis le XVIII^e siècle une forme de plus en plus différenciée, la morale renvoyant davantage à la conduite individuelle, l'éthique à la définition des règles de vie commune en société. La place de l'éthique elle-même s'est développée selon un registre nouveau en fonction des progrès constatés sur le plan de la sécularisation et du recul de la religion. Cette mutation en termes de valeurs a pris un relief particulier lors du passage à la société de masse qui a ébranlé l'ensemble de la culture occidentale dès les années 1900.

Cette entrée dans la société de masse a été relevée par nombre de contemporains. Gustave Le Bon y voyait sur un plan structurel une véritable mutation provoquée par l'ascendant désormais acquis par les foules, « peut-être une des dernières étapes des civilisations de l'Occident, un retour vers ces périodes d'anarchie confuse précédant l'éclosion des sociétés nouvelles »². Beaucoup y percevaient les effets néfastes de la modernité et les potentialités réelles ou fantasmées d'une révolution qui serait conduite par les masses. Le lien entre anarchie et « populace » avait été établi par l'anglais Matthew Arnold (*Culture and Anarchy*, 1869) et par Henry James dans *The Princess Casamassima* (1885). On y dénonçait les ravages occasionnés par la menace que faisaient peser les masses sur la culture et le pouvoir des anciennes élites³.

Ce contexte permet de comprendre comment des élites plutôt libérales et conservatrices ont pu considérer que la dictature était une alternative à la modernité ou un modèle alternatif à la modernité.

1 Sur les changements intervenus dans l'identité de l'individu de l'homme moderne, cf Paul Ricoeur : « Lorsque l'espace d'expérience se rétrécit par un déni général de toute tradition, de tout héritage, et que l'horizon d'attente tend à reculer dans un avenir toujours plus vague et plus indistinct, seulement peuplé d'utopies ou plutôt d'« uchronies » sans prise sur le cours effectif de l'histoire, alors la tension entre horizon d'attente et espace d'expérience devient rupture, schisme ». Paul Ricoeur « La crise un phénomène spécifiquement moderne ? » in K. Michalski (éd.), *Über die Krise*. Castelfandolfo-Gespräche 1985, Stuttgart, Klett-Cotta, 1986, p. 38-63.

2 Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, (1895) ,Paris, PUF, éd. 1971, p.12

3 Wm. M. Philips, *Nightmares of Anarchy: Language and cultural Change, 1870-1914*, Bucknell University Press, Wisburg, 2003, p. 15.

L'ampleur des crises nationales

Cette crise, qui a pris dans toute l'Europe un caractère national, peut être perçue à un triple niveau dans les institutions, sous la forme d'une paralysie institutionnelle, d'un malaise grandissant de l'opinion, et des projets de rénovation. Certes il n'est pas question de l'examiner dans sa totalité. Mais il est nécessaire d'essayer de comprendre pourquoi le « temple de la démocratie », pour reprendre l'expression de Mark Mazower, a été déserté durant l'entre-deux-guerres⁴.

La paralysie institutionnelle

La paralysie institutionnelle est certainement l'aspect qui a le plus frappé les contemporains. La déception était d'autant plus grande que, dans le monde de l'après-guerre mondiale, le terme de constitution avait suscité un immense espoir. Au début des années 1930, la démocratie libérale avait perdu sa capacité de séduction et n'apparaissait plus comme la forme la mieux adaptée pour résoudre la question de l'intégration des masses.

L'Italie avait échoué dès la fin de la Première Guerre mondiale. L'introduction de la proportionnelle en 1919 avait certes contribué à l'émergence du parti de masse dans la vie politique italienne mais n'avait rien résolu sur le plan du fonctionnement des institutions. Le PSI (Parti socialiste italien) et le PPI (Parti populaire italien) n'étaient pas parvenus à s'entendre pour dégager une majorité. La dissolution de la chambre prononcée en 1921 par Giovanni Giolitti n'apporta rien de plus, si ce n'est d'accroître le malaise. La génération du feu se retrouvait hors du Parlement. En définitive, seul le fascisme permit de régler la question en recourant à la dictature en 1922 et en s'appuyant sur l'appareil d'État administratif libéral, comme déjà Giolitti l'avait fait avant-guerre.

La république de Weimar avait également échoué dans son entreprise par suite d'une absence de consensus minimal contre les extrêmes⁵. En 1930, le durcissement constitutionnel était patent, la république à bout de souffle. Les derniers moments de la république, surtout lors de l'exercice du pouvoir par Franz von Papen (juin-novembre 1932), marquaient déjà une période de crise aiguë. On a longtemps cru à la lumière des travaux de Karl Dietrich Bracher (*Die Auflösung der Weimarer Republik*, 1955) que le régime avait connu un certain « vide du pouvoir » (Papen et Schleicher) jusqu'à l'arrivée des nationaux-socialistes. En réalité, la machine étatique incarnée par la *Reichswehr*, la police et la bureaucratie était restée intacte au cours de la période présidentielle. En ce sens, il n'y avait aucune anémie interne mais une simple redistribution du pouvoir sous forme de concentration en faveur de l'autorité du président, de la *Reichswehr* et de la bureaucratie au détriment du Reichstag.

Au Portugal et en Espagne, l'armée s'imposa comme la seule instance en mesure de résoudre la crise des institutions. Des tentatives de coup d'État militaire comme celui du monarchiste Pimenta de Castro (janvier-mai 1915), puis en 1917 le coup d'État de Sidonio Pais avaient ouvert la voie à la dictature militaire de type populiste et nationaliste

4 Mark Mazower, *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*, The Penguin Press, London, 1998, p. 15.

5 Martin Broszat, *Der Aufstieg der NSDAP und die Zerstörung der Weimar Republik*, Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co, KG, München, 1984, p. 145 et s.

reposant sur l'union des droites⁶. En Espagne, le système avait été ébranlé par la dictature de Miguel Primo de Rivera en 1923 qui avait duré six ans et demi. Lorsque la république fut proclamée en 1931, on crut y percevoir l'aboutissement de la modernité. Mais comme l'a écrit Javier Tusell, «c'est une démocratie peu démocratique» qui débuta avec l'incendie des couvents et des églises les 12 et 13 mai 1931 et une vague sans précédent d'assassinats politiques (pas moins de vingt-trois) à Barcelone durant les premiers jours sur fond de grèves très violentes.

La France n'a pas échappé à cet engourdissement institutionnel au début des années 1930 avec un affaissement de la tradition démocratique libérale de la république. La fonction de chef de l'exécutif était de plus en plus exercée avec fermeté au point qu'on a pu évoquer la «dictature de Daladier» avec, en corollaire, la montée en puissance du secrétaire général de la présidence du Conseil, nanti de fonctions élargies⁷. Les élites traditionnelles sur lesquelles la république s'était toujours appuyée sont vivement attaquées par les ligues le 6 février 1934, sans oublier la position des militaires tels que de Gaulle ou Weygand qui, au début des années 1930, critiquent sévèrement le fonctionnement des institutions. Le thème de la «révolution nécessaire» est largement diffusé. André Tardieu, dans le second tome de *La Révolution à refaire*, en 1937, prit acte du divorce entre le Parlement et les élites⁸.

Le malaise grandissant de l'opinion

La crise nationale s'est aussi manifestée dans une opinion traumatisée par les désordres politiques, économiques et financiers issus de la dépression des années 1930. Aux yeux de l'opinion, le recours à un pouvoir fort et à la dictature se présentait en Europe comme le moyen le plus adéquat pour répondre à une crise polymorphe avec des principes fondés sur l'action, la décision, la lutte contre les ennemis internes et le thème du redressement national. La structure des États avait été bouleversée par l'effondrement des grands empires et la proclamation de la république, notamment en Autriche et en Allemagne. Mais le fait le plus redoutable était lié à la question centrale de l'antagonisme nouveau né de l'émergence des idéologies.

Le traumatisme de l'opinion était alimenté par le spectre de la guerre civile. Sur ce point, la révolution russe de 1917 constitua sans nul doute le mouvement le plus important de l'histoire contemporaine. Il est incontestable que l'appel à la formation d'un parti armé modifia le cours de l'histoire en appelant à une guerre civile généralisée⁹. La Russie de Lénine avait repris à son compte le terrorisme comme une pratique de l'État. Dès novembre 1917, la terminologie d'ennemi du peuple était fixée en élargissant le groupe des contre-révolutionnaires. Après la Première Guerre mondiale et la révolution russe, la perception de l'ennemi intérieur s'était infléchie dans une perspective idéologique.

6 Antonio Costa Pinto, *Salazar's Dictatorship and European Fascism. Problems of Interpretation*; University Press, New York, 1995, p.108-110.

7 Gilles Le Beguec, «L'évolution de la politique gouvernementale et les problèmes institutionnels» in René Rémond, Janine Bourdin, *Edouard Daladier, Chef de gouvernement*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1977, p. 73, Nicolas Roussellier, «Gouvernement et Parlement dans l'entre deux guerres» in Marc Olivier Baruch, Vincent Duclert, *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, La Découverte, 2000, p. 122-126.

8 André Tardieu, *La Révolution à refaire, II, La profession parlementaire*, Flammarion, 1937, p. 173.

9 Ernst Nolte, *La Guerre civile européenne. National-socialisme et Bolchevisme 1917-1945*, Coll. «Tempus», Perrin, 2011, p. 33 et s.

Cet essor des idéologies constitua une étape décisive dans la crise engagée par le passage à la société de masse en précipitant les populations dans la guerre civile. Certes il est possible de faire commencer cette guerre civile en 1905, comme le fait Stanley Payne, avec les grands mouvements liés à la modernisation accélérée, mais il semble plus opportun de la faire débiter, comme le suggère Ernst Nolte, avec la naissance de l'État bolchevique en 1917¹⁰. Il est indéniable que depuis 1917 il existe un nouvel État, l'État bolchevique, avec une logistique internationale depuis 1919, qui en appelle au soulèvement armé. C'est désormais l'affrontement entre idéologies concurrentes qui détermine le sens des luttes à l'échelle planétaire. L'arrivée au pouvoir de Mussolini en octobre 1922 est inséparable de la crise des années 1920 du *Bienno Rosso* avec les occupations de terre et d'usines qui arment ce que Angelo Tasca a dénommé la contre-révolution préventive. Oliveira Salazar justifie sa prise du pouvoir par le chaos politique lié à l'instabilité chronique du régime républicain. Hitler est nommé chancelier le 30 janvier 1933 à un moment où la république de Weimar est atteinte de paralysie et dans un contexte, pour reprendre la formule utilisée par Theodor Geiger, de panique des classes moyennes allemandes avec la crainte du péril rouge. La crise ouverte au sein de la république espagnole entre novembre 1933 et février 1936 correspond à un raidissement catholique conservateur qui s'est concrétisé dans une admiration envers le salazarisme et a ouvert ainsi la voie au franquisme¹¹. La France avec sa division de plus en plus tranchée de l'opinion vit dans un contexte de pré-guerre civile depuis 1934. Il est vrai que le pays ressemblait par bien des aspects au cas espagnol avec des divisions très marquées entre la droite et la gauche¹².

Toutes les études sur l'opinion en Europe durant l'entre-deux-guerres soulignent cet état de division, un profond désarroi ainsi qu'une poussée vers l'irrationnel. La France était entrée dans une période de grande confusion, avec une perte de repères idéologiques et de valeurs qui avait coïncidé pour certains avec la chute du gouvernement de Léon Blum (21 juin 1937)¹³. Pour d'autres, le pays avait renoué avec une xénophobie solidement enracinée depuis la fin du XIX^e siècle, qui s'exprimait de nouveau à l'égard des réfugiés espagnols puis dans l'antisémitisme¹⁴ : on dénonçait la « horde des étrangers grouillants ». L'opinion française après 1938 aurait été ainsi acquise au rejet de l'ordre établi. Pour l'Allemagne, le traumatisme avait existé dès le début de la république avec une société anéantie par la défaite et le traité de Versailles, lacérée par les crises, incapable de refaire du lien social. Le mythe du chef y apparaissait dans ce sens comme assurant une médiation couvrant un besoin intense de sécurité et de dignité.

Ce profond malaise de l'opinion a pu laisser libre cours aux projets de rénovation nationale sur fond d'une aspiration à une société unanime.

10 Stanley G. Payne, *Civil War In Europe 1905-1949*, Cambridge University, Cambridge, 2011, p. 8.

11 H. Della Torre Gomez, *Portugal y Espana contemporaneos*, Ed Marcial Pons, Ayer, 2000, p. 121.

12 Stanley Payne, *Civil War in Europe*, *op.cit.*, p. 160.

13 Roderick Kedward, *Occupied France: Collaboration And Resistance 1940-1944*, Blackwell, Oxford, 1978.

14 P. Laborie, *L'opinion française sous Vichy. Les français et la crise d'identité nationale 1936-1944*, Le Seuil, Paris, éd. augmentée 2001 ; Ralph Schor, *L'opinion des Français et les étrangers en France, 1919-1939*, Publication des Presses de la Sorbonne, Paris, 1985.

Le projet de rénovation

La restauration de la communauté nationale, dont l'identité était considérée comme menacée par la modernité et l'industrialisation accélérée, fut présentée comme un objectif central dans l'ensemble de l'Europe. Le ressentiment contre la modernité était particulièrement fort. Le monde moderne était accusé d'avoir désagrégé une société harmonieuse et déséquilibrée. Le retour à une communauté naturelle fondée sur le sang avec la *Volksgemeinschaft* des nazis ou sur une nation reposant de nouveau sur la tradition et la religion était à la source de ces projets. La crise offrait ainsi un nouvel espace aux imaginaires hantés par le déclin et la décadence, la rédemption redonnant vie au mythe de la refondation avec le recours à un temps primordial¹⁵.

L'idée qu'il pouvait y avoir une solution totale aux maux engendrés par le monde moderne était séduisante. Lorsque, à la faveur de la crise de la société libérale des années 1920 et des années 1930, s'ouvrit le débat sur l'opportunité d'appliquer le corporatisme, le processus migratoire de cette culture d'abord d'essence religieuse vers le politique semblait achevé. Mais, sur le fond, rien en réalité n'était réglé quant à la place qu'il convenait d'attribuer à l'État dans la nouvelle structure. Au Portugal, la pensée corporatiste devint le pivot de la transformation politique avec l'intégralisme lusitanien qui y associait la proposition politique de l'assemblée corporative. Les intégralistes jouèrent un rôle fondamental dans l'éclosion d'un syndicalisme organique en liaison avec les monarchistes puis avec certaines mouvances fascistes. En France, cette pensée était l'enjeu d'un conflit qui opposait les traditionnalistes aux modernisateurs en raison de la dimension que devait occuper l'État autoritaire dans la nouvelle structure. La lutte allait perdurer durant le régime de Vichy. En Italie, le conflit était également très âpre entre les tenants d'un corporatisme intégral révolutionnaire et ceux à l'inverse qui, comme Alfredo Rocco, entendaient régenter le corporatisme sous le contrôle d'un État nouveau.

Ces divisions idéologiques pesèrent lourdement sur la mise en place concrète du projet corporatiste¹⁶. Certes l'Italie fasciste avait incontestablement été à la source de la plupart des expériences. Dès le début des années 1930, la dimension révolutionnaire d'un corporatisme ouvert apte à apaiser les tensions sociales avait été évacuée au profit d'une conception étatique qui le vidait de sa substance. En 1933, Salazar avait cherché à créer un système corporatif comparable à celui qui avait été promulgué en Italie. *L'Estatuto do Trabalho Nacional* était tempéré par la matrice du catholicisme social du régime. Mais comme en Italie, le corporatisme demeurait de pure façade. En Espagne, le nouvel ordre syndical issu d'*El Fuero del Trabajo* (1938) était tenu de regrouper les travailleurs et les employeurs « *en hermandad cristiana y falangista* » dans le but d'assurer l'harmonie sociale. Le système apparaissait surtout comme un instrument destiné à assurer la répression des syndicalistes considérés en 1939 dans leur majorité comme marxistes ou anarchistes. Quant au régime de Vichy, le système ne tarda pas être confisqué par les technocrates.

La gestion d'un État libéré de l'hypothèque de la démocratie séduisit également tous ceux qui souhaitaient moderniser par le haut la société au sein d'un État hiérarchisé, discipliné, parfaitement ordonné. Ce courant était solidement ancré. Bien avant

15 Roger Griffin, *The nature of Fascism*, London and New York, Routledge, réed, 2003 (1991), p. 32-36; Richard Wollin, *The Seduction « of Unreason ». The intellectual Romance with Fascism from Nietzsche to Postmodernism*, New Jersey, Princeton, 2004, p.30.

16 Didier Musiedlak (dir.), *Les expériences corporatives dans l'aire latine*, Peter Lang, 2010, p. 4 et s.

la Première Guerre mondiale, Rocco, alors encore radical, soulignait qu'une refonte de la représentation était nécessaire et qu'elle passait par une ouverture aux capacités. Selon lui, l'ensemble des forces productives devait être placé sous une direction élitiste élargie – entreprise, parti, État, bureaucratie – qui aurait ainsi constitué une forme de solidarité nationale des producteurs¹⁷. En France, le débat était alimenté dans les années 1930 par la montée en puissance des technocrates dans différents ministères. Si le ministère de l'Économie nationale fut le plus emblématique avec les hommes du Groupe X-crise, celui des Finances notamment à l'époque de Paul Reynaud en 1938 tout comme celui de l'Armement avec Raoul Dautry allaient également dans ce sens¹⁸. Les exemples de grands commis de l'État libéral ralliés à la dictature abondaient. Alberto Beneduce en est resté le symbole lorsqu'il fut choisi d'emblée par Mussolini pour occuper la présidence de l'IRI (1933-1939).

Cette restauration de la communauté nationale était en outre inséparable du mythe de la régénération. Il s'agissait de promouvoir un nouvel ordre social tout en le purgeant de catégories qui portaient la responsabilité de la crise (juifs, francs-maçons, socialistes) en tant que membres de l'ancienne élite. Cette culture autoritaire se répandit partout mais de façon différenciée lors de la phase d'exercice du pouvoir. Pour l'Italie et l'Allemagne, la politique de redressement national était inséparable d'un projet totalitaire dont le prolongement logique était la guerre et l'impérialisme assorti de l'utopie de créer un homme nouveau. En Espagne, comme d'ailleurs au sein du régime de Vichy ou encore au Portugal, le projet se limitait en revanche à repenser cette politique de régénération dans les limites imparties à l'espace national après les vicissitudes liées aux guerres (guerre civile en Espagne, désastre de juin 1940 pour la France) dans le respect des cultures traditionnelles, en particulier religieuses.

La crise revêtait par conséquent l'aspect d'une crise de système qui facilita la politique de mise en œuvre de la dictature.

La mise en œuvre

L'apparence de continuité institutionnelle associée à l'émergence d'un État de droit dit national ont pesé fortement sur le comportement des hauts fonctionnaires.

L'apparence de continuité institutionnelle

Pour les contemporains, la tendance lourde a été de sous-estimer le changement. À leur arrivée au pouvoir, Mussolini comme Hitler doivent composer avec les institutions. Les deux dictateurs considéraient qu'ils accomplissaient tous deux une *révolution légale*. Mal perçue par les contemporains et ensuite par les historiens, ce concept signifiait simplement que la révolution devait se faire à l'intérieur des institutions existantes sans qu'il y eût de rupture apparente. Il est vrai que les deux cadres constitutionnels se prêtaient à d'éventuelles transformations.

L'Italie restait régie par la constitution piémontaise de 1848 qui, à la suite de la constitution de l'Unité (1861), avait été étendue à l'ensemble du pays. Depuis le début

17 Paolo Ungari, *A. Rocco e l'ideologia giuridica*, Morcelliana, Brescia, 1974, p. 28-19.

18 Olivier Dard, *Jean Coutrot de l'ingénieur au prophète*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, 1999; Michel Margairaz, *L'Etat, les finances, l'économie, histoire d'une conversion, 1932-1952*, Ministère des finances, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 1991, vol. 1.

du siècle, le roi avait renoncé à l'exercice de ses prérogatives au profit du ministre qui occupait la fonction de président du Conseil. Dans le cas de l'Allemagne, la république de Weimar fondée en 1918 reposait sur un compromis. Les constituants avaient opté pour un exécutif fort pour conjurer les risques de révolution et de séparatisme. Les deux constitutions se prêtaient à de possibles dérives autoritaires. Dans le cadre du *Statuto*, la constitution italienne, il était possible de transformer la constitution par une simple loi. Assimilée elle-même à une loi ordinaire, une révision ne requérait aucune procédure spécifique. La force de Mussolini est précisément d'avoir compris qu'en étant le maître de l'exécutif il lui était possible de modifier les institutions, à condition de préserver l'image d'une certaine continuité. Dès lors, la voie à suivre s'imposait d'elle-même. Le programme de conquêtes ne pouvait être que graduel pour ne pas affoler les anciennes élites libérales.

La constitution de Weimar restait marquée par le syndrome de l'autorité à la prussienne (*Obrigkeit*). Mais tout dépendait en fait de l'attitude du président vis-à-vis du respect des institutions. L'élection de Hindenburg en 1925 à la suite de la disparition de Friedrich Ebert marqua une première inflexion autoritaire. La crise politique ouverte à la suite de l'entrée dans la grande dépression accéléra cette évolution. Pour ces raisons, la prise du pouvoir des deux dictateurs ne provoqua aucun séisme. Désigné à la présidence du Conseil par le roi Victor-Emmanuel II, Mussolini obtint les pleins pouvoirs des deux chambres en novembre-décembre 1922. Hitler fut pour sa part nommé chancelier le 30 janvier 1933 en toute légalité. Hitler conserva la constitution au titre de squelette en l'amputant très largement, tandis que Mussolini n'eut de cesse de la subvertir¹⁹.

Les processus de prise de pouvoir furent d'autant plus pernicious qu'ils s'effectuèrent avec une certaine lenteur, au moins dans certains pays comme au Portugal. Arrivé au pouvoir le 28 mai 1926, Oliveira Salazar mit près d'une dizaine d'années à consolider son pouvoir à partir de sa position comme ministre des Finances (avril 1928), puis en se hissant à la présidence du Conseil en juillet 1932. Le nouveau régime (*Estado Novo*) émergea véritablement avec la création du parti de l'Union nationale en 1930 et la constitution politique de 1933. Le régime prit l'aspect d'une «dictature constitutionnalised», pour reprendre une formule de l'époque. Pour la France, le Parlement réuni à Vichy permit, en accordant les pleins pouvoirs à Pétain le 10 juillet 1940, d'utiliser ce recours à la révolution légale pour jeter les fondements de l'État français. Entre 1940 et 1942, 200 à 300 parlementaires adhèrent à l'ordre nouveau, soit un tiers de l'effectif théorique²⁰.

L'Espagne présenta la rupture la plus radicale. Le soulèvement du 17 juillet 1936 partagea les Espagnols en deux, avec d'un côté ceux qui relevaient de la constitution républicaine de 1931 et de l'autre, ceux qui se ralliaient au nouvel État en formation avec la *Junta de Defensa Nacional* constitué le 24 juillet 1936. C'est le général Cabanellas qui nomma le 29 septembre Franco chef du gouvernement espagnol en vue de constituer tous les pouvoirs du nouvel État.

Le régime franquiste ne disposa d'aucune constitution mais de plusieurs lois qui jouèrent le rôle de lois fondamentales. Avant la fin de la guerre civile, on proclama *El*

19 La constitution de Weimar ne fut jamais formellement abrogée durant le Troisième Reich. Cf. Michael Stolleis, *The Law under The Swastika. Studies on Legal History in Nazi Germany*, University Press Chicago, Chicago, 1998, p. IX.

20 O. Wiewiorka, *Les Orphelins de la République, destinées des députés et sénateurs français (1940-1945)*, Le Seuil, 2001.

Fuero del Trabajo (9 mars 1938) qui se référait à la tradition catholique de l'Espagne et s'inspirait du modèle italien de *Carta del Lavoro* dû à A. Rocco. Avec la fin de la guerre civile, on adopta la *Ley de las Cortes* (17 juillet 1942), créant un Parlement dénaturé à vocation corporatiste. On préférait utiliser le terme de *Ley fundamental* qui renvoyait au carlisme et d'une façon générale à la tradition catholique plutôt que celui de constitution dont la consonnance était jugée trop libérale. En réalité, la figure de Franco avait, selon la loi du 30 janvier 1938 et du 8 août 1939, reçu la possibilité d'édicter des « normes juridiques à caractère général ».

Ce maintien d'une vitrine institutionnelle plus ou moins altérée rendit en fait très opaque la perception de la réalité des nouveaux régimes – d'autant que ceux-ci cherchèrent à conforter leurs positions à partir d'une nouvelle formulation de l'État de droit.

La dérive de l'État de droit

La grande nouveauté en ce domaine concernait le fait que ce n'était plus l'individu qu'il fallait protéger mais la communauté nationale²¹. Alfredo Rocco, dès 1918, dans le *Manifesto di Politica*, avait revendiqué la force comme un élément constitutif de l'État de droit. Quelques mois avant l'arrivée au pouvoir du fascisme en octobre 1922, il était convaincu que l'État devait être la force active, le propulseur de la vie nationale. Cette culture décisionniste reflétait la culture du temps. Le thème de l'État fort, l'adéquation entre institution, corps social et droit, la souveraineté de l'État, l'interpénétration de la sphère civile et publique, le rejet de la neutralité de l'État et la question de la politisation de la société civile circulaient largement dans les milieux juridiques des années 1920²².

L'instauration de cet État de droit national n'eut cependant pas les mêmes conséquences selon les pays car l'ancien système continua de cohabiter avec le nouveau. Pour l'individu commun comme pour les élites, les législations multiples créaient une forme de labyrinthe juridique entre les lois raciales, les dispositions sur le travail, la poursuite des ennemis (francs-maçons, juifs, socialistes, communistes). Dans le même temps subsistaient des aires de droit qui certes étaient contaminées par la nouvelle idéologie mais n'avaient pas été modifiées dans leur substance. Nombre de membres de l'élite en Europe éprouvèrent un lâche soulagement avec le maintien de cet État de droit dit national²³.

Rien n'était vraiment simple, y compris sur le plan pénal. En Allemagne, les mesures arbitraires (*Massnahmen*), les ordres du Führer s'imposaient à tous. Mais des aires régies par la loi normale continuaient de cohabiter avec le système instauré par la terreur. Dans le cas de l'Italie, le code pénal de 1930, dit code Rocco, précisait dans son article 1^{er} qu'aucune personne ne pouvait être punie pour un fait non expressément prévu par la loi. Mais dans le même temps, le dispositif introduisait le système de détention préventive à durée indéterminée dans les maisons de travail.

21 Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Beck, München, 1999, vol. III, p. 334 et s.

22 Didier Musiedlak, « Alfredo Rocco et la question du pouvoir exécutif dans l'État fasciste », in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di E. Gentile, Fulco Lanchester, Alessandra Tarquina, Carocci Editore, Roma, 2010, p. 67 et s.

23 Michael Stolleis, *Recht und Unrecht. Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus*, Suhrkamp, Frankfurt a M., 1994.

Pour effectuer la répression, on n'eut guère besoin d'inventer. En Espagne, on se servit dans les premiers jours du régime du code républicain de 1932²⁴. On en fit une nouvelle lecture qui permettait de l'accommoder avec le code de justice militaire au nom de Dieu, la patrie et la justice. Le code de justice militaire fut utilisé pour infliger la mort. Le code pénal de 1944 promulgué le 13 janvier 1945 était simplement une réforme de celui de 1932. Le dispositif répressif ne cessa pas de s'enrichir avec la *Ley de responsabilidades Politicas* (1939), la *Ley de Represion contra la Masoneria y el Comunismo 1940*, la *Ley de Seguridad del Estado* (1941). Ce fut cette dernière qui, en fait, condensa la philosophie pénale du régime en prévoyant la peine de mort pour les ennemis du régime²⁵. Le délit de lèse-majesté extrait de l'ancien système juridique fut transféré sur la personne juridique du chef de l'État. Le citoyen devenait ainsi un agresseur politique dès lors qu'il prétendait à l'exercice ou au respect de ses droits fondamentaux.

Au Portugal, le code pénal de 1929 offrit un certain nombre de garanties pour défendre le nouveau régime contre ses adversaires. Le régime utilisa le procédé de l'analogie des crimes pour poursuivre les éléments hostiles au régime tout en ayant recours à la rétroactivité.

Vichy vit lui aussi cohabiter une législation traditionnelle avec les lois d'exception. Pour l'État français, la légalité resta un des enjeux majeurs dans sa concurrence avec la Résistance : il multiplia en ce sens lois, décrets et circulaires pour conforter son assise. Contrairement à une opinion commune, la production de textes et de normes durant les régimes autoritaires et totalitaires fut intense. Les fonctionnaires étaient de ce fait indispensables à leur mise en forme.

Le contrôle des fonctionnaires

La naissance d'un dispositif juridique d'exclusion occupa en premier lieu l'ensemble des dictatures. Les régimes furent astreints dès le début à élaborer un dispositif qui devait faire du corps des fonctionnaires un ensemble docile en conformité avec l'idéologie affichée. L'Italie donna l'exemple lors du passage à la dictature *a viso aperto* en 1925 (loi du 20 novembre 1925 sur l'abolition des sociétés secrètes le 20 novembre 1925, loi du 24 décembre 1925 sur la dispense du service public pour les fonctionnaires non conformes). Le Portugal suivit l'Italie au moyen de l'interdiction des sociétés secrètes le 29 mai 1935, le renvoi ou la démission des fonctionnaires et des militaires qui avaient fait preuve d'un esprit de rébellion envers la constitution (13 mai 1935). L'Espagne franquiste séduite par l'expérience fasciste emboîta le pas à la fin des années 1930, comme on l'a vu.

Le régime nazi et le régime de Vichy y ajoutèrent le critère de la race, comme le fit l'Italie en 1938. En Allemagne, selon la littérature nationale socialiste, les fonctionnaires étaient conçus comme des prêtres du nouvel État. Dès février-mars 1933,

24 Guillermo Portilla Contreras, « La ideologia del Derecho penal durante el nacional-catolicismo franquista » in Federico Fernandez-Crehuet Lopez, *Antonio Manuel Hespanha, Das Europa der Diktatur. Franquismus und Salazarismus : Legitimation durch Diktatur?*, Klostermann, Frankfurt am Main, 2008, p.102 et s.

25 Benjamin Rivaya, *Derecho y primer franquismo (1937-1945)*, Centro de estudios politicos y constitucionales, Madrid, 1998, p. 95 et s.

des purges furent effectuées dans les cours de justice et l'administration²⁶. Au nom de la pureté raciale, la loi de restauration pour l'administration en date du 7 avril 1933 incluait dans son paragraphe 3 la démission de ceux qui n'étaient pas aryens. À partir de 1935, chaque agent public dut présenter un certificat concernant son ascendance. Les juifs qui étaient restés en activité dans la fonction publique, notamment pour avoir servi au front, furent contraints à la retraite dès la mise en application de la loi sur la citoyenneté du Reich du 15 septembre 1935 avant d'être mis à la retraite d'office le 31 décembre 1935. Le régime de Vichy mena sa propre politique d'exclusion à partir des textes d'exception, telle la loi du 17 juillet 1940, complétée par celle du 14 août suivant qui excluait de la fonction publique les personnes nées de père non français. Le processus fut évidemment élargi avec la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs. Cependant l'épuration fut conduite de façon diverse.

Les agents de l'épuration

Le processus fut d'abord grandement facilité par l'existence au sein de maintes administrations d'un fort ressentiment contre « les ennemis de la nation, les socialistes, les juifs, les apatrides de tout bord ». Ceci valait surtout pour la haute fonction publique. Ainsi en Allemagne où la plupart des hauts fonctionnaires méprisaient Weimar et accueillirent favorablement la *Gleichschaltung* (mise au pas)²⁷. Comme la majorité des fonctionnaires, particulièrement dans les plus hauts échelons, était acquise aux idées nationalistes et conservatrices, la rébellion fut inexistante au sein d'un État administratif monocratique greffé comme un corps étranger sur une démocratie à vocation pluraliste. La majorité écrasante des fonctionnaires était protestante et conservatrice, antiparlementaire, et engagée à droite. Le retour à un ordre autoritaire était en conséquence souhaité. Au moment du transfert du pouvoir, il n'y eut pas de protestations connues contre l'arbitraire des mesures, l'épuration des collègues juifs, pas plus qu'au moment de l'assassinat des chefs SA en juin 1934. La haute administration française était, elle aussi, régie par une culture conservatrice qui facilita l'épuration, comme par exemple au Conseil d'État.

La politique d'exclusion différa cependant selon la structure même des régimes. Dans le cas des États à vocation totalitaire, l'administration présentait un profil ambivalent. Hitler comme Mussolini étaient condamnés à l'utiliser pour opérer le changement et créer une nouvelle classe politique. Les conditions mêmes de la prise du pouvoir rendaient nécessaire ce régime de collaboration entre anciennes et nouvelles élites. Dans l'Allemagne nazie, le système était régi par le dualisme entre la bureaucratie du Parti et ses multiples agences (*Parteibürokratie*) d'une part, la bureaucratie de l'État (*Staatsbürokratie*)²⁸ d'autre part. La complexité du système était entretenue par un régime de personnalisation des deux hiérarchies : Hitler était le Führer et le chancelier du Reich, Mussolini était *il Duce del Fascismo* et *il Capo del Governo*. Mais en réalité le système était profondément instable surtout au début de la mise en place du régime.

26 Pour le cadre général, Karl Dietrich Bracher, *Wolfgang Sauer, Gerhard Schulz, Die nationalsozialistische Machtergreifung? Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1960, p. 476 et s. ; Jane Caplan, *The civil servant in the Third Reich*, Oxford University, Oxford, 1973.

27 Hans Mommsen, *Beamtenum im Dritten Reich*, Deutsch Verlags-Anstalt GMBH, Stuttgart, 1966, p. 14.

28 W. Zapf, « Die Verwalter der Macht. Materialien zum Sozialprofil der höheren Beamenschaft » dans (Hrsg), *Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht*, Piper Verlag, München, 1965, p. 78.

Tout dépendait en définitive de la place qui était dévolue aux élites partisans dans l'édifice politique global et de la position que le chef acceptait de leur donner.

En Allemagne, au moins à partir de 1937, la désignation de n'importe quel fonctionnaire était assujettie à l'approbation du Parti, c'est-à-dire du code du service civil germanique. Le fonctionnaire devait s'engager sans réserve pour le national-socialisme. Au début, le NSDAP disposait seulement d'un pouvoir de veto de type négatif; en 1937, ce droit de veto devint un droit d'approbation qui reposait sur le fait qu'il était désormais accompagné d'une forme de certification politique. Le Parti en vint à disposer d'une masse d'informations sur chaque fonctionnaire. Ce droit de regard s'étendit ainsi au personnel de la chancellerie du Reich, aux ministères et aux Länder. Dans le cas de l'Italie, l'expansion d'un État autoritaire bureaucratique avait été voulue par Mussolini pour asseoir son pouvoir. Mais la méfiance qu'entretenait le Duce vis-à-vis du PNF rendit la politique plus chaotique. Le PNF et Mussolini travaillèrent de concert pour briser l'ancienne administration libérale, mais non sans heurt ni friction. À la fin des années 1930, l'avis du Parti était de plus en plus requis pour les nominations en particulier pour l'administration. Ceci valait surtout pour le secteur parapublic (*Parastatale*), en raison de son extraordinaire développement au cours de la période qui offrit au Duce d'immenses possibilités d'intervention. On estime qu'en 1943 le tiers de l'industrie, l'essentiel du système bancaire et des instituts de crédit étaient régis par ces administrations parallèles²⁹.

Au Portugal et en Espagne, en l'absence de parti unique solide, l'épuration fut prise en charge par les organes traditionnels de l'État avec l'armée et la police. En Espagne, elle était conduite par les militaires depuis le début de la guerre civile. L'une des priorités était d'obtenir la loyauté des fonctionnaires et des employés publics en séparant ceux qui ne répondaient pas aux critères de loyauté envers le Mouvement national et en utilisant une loi d'épuration administrative générale. Le système était encadré par un corpus juridique qui régulaient les fonctionnaires et les emplois publics. Le décret sur la *Junta de Defensa Nacional* du 13 septembre 1936 puis celui de la *Presidencia de la Junta Técnica del Estado* du 5 décembre 1936 et enfin celui de la loi du 10 février 1939 fournirent la base juridique de l'épuration. Pour rester en poste, il fallait faire état de ses antécédents idéologiques, de l'étendue de ses pratiques religieuses, de sa conduite privée et professionnelle. Dans chaque ministère, la tâche de l'épuration était conduite par des juges. Tout fonctionnaire dut se présenter dans les huit jours et faire état de ses services pour le mouvement national en indiquant s'il avait appartenu ou non « au gouvernement marxiste ». Les peines allaient jusqu'à la peine de mort.

Au Portugal, la *Policia de Vigilancia e Defesa do Estado* (PVDE) reçut le mandat de contrôler les nationaux à partir de juin 1934 sur le plan politique en vue d'« assainir » le pays. Elle fut principalement investie de la répression des sociétés secrètes le 29 mai 1935 et du renvoi ou de la démission des fonctionnaires et des militaires qui avaient fait preuve d'un esprit de rébellion envers la constitution (13 mai 1935)³⁰.

On eut également recours à la technique du serment dans la plupart des pays considérés pour obtenir l'assentiment de la majorité des fonctionnaires. Le 28 août 1931, les professeurs d'université italiens durent prêter serment au nouveau régime. Sur plus de 1 200 enseignants, seulement une petite quinzaine s'y refusa, perdant

29 Jean-Yves Dormagen, *Logiques du fascisme. L'Etat totalitaire en Italie*, Paris, Fayard, 2008.

30 Martinho Fr. Palomanes, C., Antonio Costa Pinto, *O Corporativismo em Português. Estado, Política e sociedade no Salazarismo e no Vargasismo*, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 2007.

ainsi leur poste. En Allemagne, à partir de janvier 1937, les militaires comme les fonctionnaires furent, selon le code de la fonction publique, assujettis au serment de fidélité au Führer. À partir de la mi-août 1941, les fonctionnaires français se livrèrent à la même cérémonie envers Pétain. Le 19 août 1941, l'ensemble du Conseil d'État se prêta à l'exercice. En Espagne, chaque professeur d'université devait solliciter sa réintégration en faisant une profession de foi d'allégeance envers le nouveau régime.

Les résultats de cette épuration furent cependant globalement inégaux selon les corps. Certains, jugés très sensibles, firent l'objet d'une attention particulière comme les préfets en France et en Italie. Au 1^{er} mars 1941, 39 avaient été remplacés. Le mouvement se maintint en 1942 puisque 9 préfectures sur 18 changèrent de titulaire³¹. Sur les 450 préfets en poste en Italie entre 1922 et 1943, 107 préfets relevèrent d'une nomination fasciste. Sur cet ensemble, 67 furent nommés au début du régime attestant de la volonté de prendre en main le pays³². En réalité, tout dépendait du danger représenté par le corps en question pour le nouveau régime. Les Conseils d'État en France et en Italie firent preuve d'une grande docilité envers la dictature. En Italie, les membres du Conseil d'État détachés dans les cabinets furent les traducteurs raffinés, en normes de lois, des exigences politiques³³. Ce constat vaut également pour la France³⁴. En Allemagne, le personnel remis en cause, par exemple au ministère de l'Intérieur, était nécessairement faible en nombre du fait de l'identité sociale et politique des membres de la haute fonction publique³⁵. En revanche, certains secteurs comme celui des universités furent davantage exposés. Une forte minorité d'universitaires (12,5 % du personnel : 211 sur un total de 1663) dut se retirer. La magistrature fut faiblement épurée mais plus on montait dans la hiérarchie, plus la conformité politique était requise³⁶. Le régime de Vichy se sépara environ ainsi de 5 % de la magistrature. L'Espagne semble avoir été dans ce registre la plus touchée. Au ministère de la Justice, entre 1936 et 1944, 368 juges et magistrats soit 37 % des membres de la carrière judiciaire y furent soumis à épuration avec un large éventail de peines. Mais une partie de ce personnel évincé parvint néanmoins à se recycler ultérieurement dans le régime franquiste³⁷.

Cette réflexion générale montre combien la question du choix était difficile en raison d'une éthique rendue plus chancelante depuis l'avènement de la société de masse, des peurs et des craintes qu'elle engendrait auprès des élites. Les nouveaux régimes eurent en outre l'habileté de faire croire aux fonctionnaires qu'ils effectuaient un travail purement technique. Le choix de résister requérait une haute conscience morale qui avait été considérablement amoindrie au long d'une époque dominée par une forte déshumanisation.

31 Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français*, Fayard, p.226 et 339.

32 Alberto Cifelli, *I Prefetti del Regno nel Ventennio Fascista*, Pubblicazione della Scuola Superiore dell'amministrazione dell'interno, Roma, 1999.

33 Guido Melis (dir.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. biografie 1861-1948*, Giuffrè, Milano, 2006.

34 Jean Massot, «Le conseil d'état et le régime de Vichy», *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 1998, n° 58, p. 83-99.

35 Marie-Bénédicte Vincent, *Serviteurs de l'État. Les élites administratives en Prusse de 1871 à 1933*, Belin, Paris, 2006.

36 Giovanni Focardi, *Magistratura e Fascismo. L'amministrazione della giustizia in Veneto 1920-1945*, Marsilio, Venezia, 2012, p. 125.

37 Monica Lanero Taboas, «La política de personal de la administración de Justicia en la dictadura franquista (1936-1952)», in Federico Fernandez-Crehuet Lopez, *Antonio Manuel Hespanha, op. cit.*, p. 42 et s.

La préfecture de l'Isère, de la III^e République à l'État français

Tal Bruttman

Les mois suivant l'effondrement de la III^e République, dans le chaos de la défaite de juin 1940 et la naissance de l'État français, voient la promulgation d'une série de lois destinées à remodeler les administrations, depuis les ministères jusqu'aux mairies, en passant par les préfectures. Pour le maréchal Pétain, qui se méfie d'une administration qu'il qualifie de « boa agonisant¹ », et les tenants de l'ordre nouveau installé à Vichy, l'une des priorités permettant d'asseoir l'État français et d'assurer la réalisation de sa révolution nationale passe par la « mise au point d'une administration nouvelle² », instrument fiable, loyal et efficace au service du régime³.

Dès le 12 juillet est promulgué un texte annonciateur des intentions du régime. Deux jours à peine après l'attribution des pleins pouvoirs à Pétain et le lendemain de la promulgation du premier acte constitutionnel, l'appartenance aux cabinets ministériels devient conditionnée par le droit du sang. Désormais seuls peuvent en être membres les personnes nées de parents français⁴. Cinq jours plus tard, le 17 juillet 1940, l'État français se dote de deux lois venant paver la voie de l'épuration de la fonction publique et sa mise au pas. La « loi concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques » interdit les emplois publics à tout individu ne possédant pas « la nationalité française, à titre originaire, comme étant né d'un père français⁵ », tandis qu'un texte permettant de relever de ses fonctions n'importe quel agent de l'État par décision du gouvernement, par décret, est adopté⁶ – et dont l'application prend le nom de « juilletisation ».

Ces premiers textes sont suivis d'une série d'autres qui les complètent et les étendent, telles que les lois du 30 août 1940 « portant extension aux employés et

1 Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le Temps des illusions. Souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, À l'enseigne du cheval ailé, Genève, 1946, p. 121.

2 Henri DU MOULIN DE LABARTHÈTE, *Le Temps des illusions...*, *op. cit.*, p. 36.

3 Voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997.

4 Article 1^{er} de la loi relative à la composition des cabinets ministériels, 12 juillet 1940, *Journal officiel de la République française* (JORF), 13 juillet 1940, p. 4522. Voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 116-117.

5 Loi concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques, 17 juillet 1940, *JORF*, 18 juillet 1940, p. 4537-4538.

6 Loi concernant les magistrats et les fonctionnaires et agents civils ou militaires de l'État relevés de leurs fonctions, 17 juillet 1940, *JORF*, 18 juillet 1940, p. 4538.

agents des départements et des communes des dispositions de la loi du 17 juillet 1940 concernant l'accès aux emplois dans les administrations publiques⁷» et celle du 29 novembre 1940 étendant aux «auxiliaires temporaires de bureau et de service des administrations et établissements publics de l'État» le texte du 17 juillet 1940⁸. Simultanément diverses autres mesures sont prises afin de modifier les conditions d'exercice au sein des administrations, comme la loi du 30 octobre 1940 «relative aux limites d'âge des fonctionnaires [qui] supprime toutes dispositions antérieures permettant le maintien au-delà de la limite d'âge», fixant soixante-cinq ans comme limite d'âge⁹. Et c'est en s'appuyant sur les préfetures, principal relais du pouvoir à l'échelon local, que le régime va lancer cette vaste politique d'épuration.

De nouveaux chefs

Durant ces premiers mois d'existence de l'État français, les préfets ont donc parmi leurs missions prioritaires celle de procéder à la re-création d'une fonction publique, redéfinie par le régime, afin de disposer d'un instrument tout à la fois fiable et docile. En Isère, la mise en œuvre passe dans un premier temps par un changement à la tête du département. Le 8 août 1940, Jean Surchamp, âgé de soixante ans, est mis à la retraite. Nommé préfet de l'Isère à l'été 1939, il avait effectué l'essentiel de sa carrière dans la préfectorale. Son successeur, Raoul Didkowski, présente un profil sensiblement différent. Né en 1892, licencié en droit, mobilisé en 1914, il entre dans la carrière préfectorale en 1917 et occupe des responsabilités au sein de plusieurs cabinets ministériels, notamment durant le Front populaire. Nommé préfet des Pyrénées-Orientales de la fin 1939 à mars 1940, poste particulièrement sensible en raison de la guerre d'Espagne, il est promu directeur général de la Sûreté nationale en juin 1940. C'est donc un homme dont la nomination au poste de préfet de l'Isère par Vichy constitue une forme de rétrogradation, en raison de sa proximité avec le Front populaire, qui est en charge de mettre à l'œuvre la révolution nationale dans les premières semaines d'existence du régime.

Son entrée en fonction le 1^{er} septembre 1940, est suivie par l'arrivée quelques semaines plus tard d'un nouveau chef de cabinet, en la personne de Louis Amade. Ce jeune et brillant multi-diplômé (licencié en droit et ès lettres, diplômé d'études criminelles, de médecine légale et de médecine mentale) a débuté sa carrière en 1937, à vingt-deux ans, comme attaché de cabinet à la préfeture de l'Hérault, avant de devenir chef de cabinet du préfet du Vaucluse en mars 1940, puis d'être nommé en septembre 1940 à la préfeture de l'Isère¹⁰. Une ultime nomination

7 *JORF*, 1^{er} septembre 1940, p. 4866.

8 *JORF*, 4 décembre 1940 p. 5958.

9 *JORF*, 31 octobre 1940, p. 5486.

10 Pour des raisons statutaires, Amade ne sera nommé officiellement que le 7 janvier 1941 chef de cabinet par intérim, intérim qui va durer jusqu'en janvier 1943. Entre septembre 1940

achèvera de consacrer les changements à la tête de la préfecture avec la nomination le 30 octobre 1940 d'un nouveau secrétaire général, Marcel Delpeyrou, âgé de quarante-neuf ans, entré dans la préfectorale en 1919 comme chef de cabinet du préfet de la Drôme, puis plusieurs fois sous-préfet avant d'occuper en 1937 le poste de secrétaire général de la préfecture du Gard. Ce sont ces trois hommes qui, jusqu'au début de l'année 1943, dirigeront la préfecture de l'Isère et mettront en œuvre avec efficacité, comme le montre leur longévité, la politique de l'État français, à commencer par la mise au pas des administrations départementales et locales. Reprenant Marcel Peyrouton, le préfet de l'Isère fait savoir dans une circulaire du 26 septembre 1940 que « la réforme de l'Administration française est subordonnée à l'élimination préalable des cadres administratifs des fonctionnaires que leurs faiblesses physiques, intellectuelles ou morales rendraient inaptes à collaborer à la création de l'ordre nouveau ¹¹ ».

Un trop-plein de fonctionnaires

C'est donc dans cette optique que débute l'épuration de la préfecture, épuration d'autant plus nécessaire qu'elle se double pour le régime de celle des effectifs préfectoraux (et plus largement des autres administrations) jugés trop importants. Ceci à plus forte raison que, conséquence de la guerre, ces effectifs ont augmenté. Une dizaine de services ont été créés à la suite de la déclaration de la guerre, afin de répondre à ses conséquences : Ravitaillement général, service des Réfugiés, de la Production agricole, Défense passive, office des Charbons, office du Carburant... Conséquence de la gestion de ces nécessités de l'heure, le quasi-doublement des effectifs préfectoraux : en mars 1940, aux cent dix-huit titulaires et auxiliaires permanents s'ajoutent quatre-vingts auxiliaires du temps de guerre ¹². Le seul service des Allocations militaires, rattaché à la 3^e division de la préfecture (comptabilité et affaires militaires), qui compte en temps normal une quinzaine d'agents, emploie à lui seul quarante auxiliaires ¹³.

Si à l'automne 1940 la question des effectifs de ce service est de fait réglée par la défaite – à la fin septembre, les deux tiers des auxiliaires ont d'ores et déjà été licenciés –, en revanche nombre d'autres services du temps de guerre s'avèrent rapidement devoir être maintenus, malgré la posture d'un État français revendiquant un retour à la normale, la guerre étant achevée et la paix revenue. Ravitaillement, Défense passive, Production agricole, office des carburants ne continuent pas seulement à fonctionner, mais ne vont pas cesser de prendre une importance grandissante en raison des nécessités et impératifs de l'heure. Ce provisoire devenant pérenne vient, du moins partiellement, contrecarrer la

et janvier 1941, c'est Jean Laveau, beau-fils de Didkowski, âgé de dix-neuf ans, qui occupe officiellement le poste, bien qu'Amade soit le véritable chef de cabinet.

11 Sur l'origine du texte, voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p.124.

12 Archives départementales de l'Isère (AD Isère), 1M 52.

13 AD Isère, 1M 62, état des employés du service des Allocations militaires.

volonté du régime de réduire les effectifs de la fonction publique : à la fin de l'année 1940, ce sont encore cent quarante personnes (employés et auxiliaires) qui travaillent dans les services préfectoraux, non compris les effectifs des divers offices départementaux¹⁴. À cette date, l'application des diverses exclusions sur la base des lois promulguées par Vichy est initiée depuis plusieurs mois, à commencer par l'application des lois du 17 juillet et 30 août 1940.

Dès la fin septembre, un chef de division et un chef de bureau ont été mis à la retraite. Puis ce mouvement s'accélère, et trois semaines plus tard, ce sont neuf agents qui ont été relevés, dont deux des quatre chefs de division et trois chefs de bureau, sur les dix que comptent les services préfectoraux¹⁵. Le préfet ne manque pas de faire valoir son action, signalant ainsi que deux cadres, âgés de cinquante-huit ans, ont « sur [s]es instances [...] sollicité leur mise à la retraite¹⁶ ». L'âge n'est pas le seul motif de ces exclusions. Marie Durand, autre chef de bureau, est relevée sur la base des lois des 17 juillet 1940 et 30 août 1940, entre autres raisons pour avoir été la secrétaire particulière de Léon Perrier, figure du parti radical-socialiste, ancien député, sénateur et ministre, président du conseil général de l'Isère jusqu'en 1940¹⁷.

Ces exclusions ne constituent que l'un des volets de la reprise en main des services préfectoraux, destinée à insuffler l'esprit nouveau attendu par le nouveau régime. C'est une véritable réorganisation des services qui est opérée, par un jeu de chaises musicales mis en œuvre afin de procéder à une complète redistribution des responsabilités à la tête des divisions et bureaux. Ainsi, le chef de la 2^e division Eugène Cœur, âgé de cinquante-huit ans, est mis en retraite forcée, et remplacé par Jules Trente, jusque-là chef de bureau au sein de la 3^e division. Louis Coulon, l'autre chef de bureau de cette même 3^e division est quant à lui nommé à la tête du 1^{er} bureau de la 2^e division, poste occupé par Émile Eyraud, qui est lui nommé à la tête du 1^{er} bureau de la 4^e division, dont le titulaire jusque-là, Jean Genin, est placé à la tête du 1^{er} bureau de la 3^e division... Par le jeu des exclusions, promotions et mutations, à la fin de l'année 1940 tous les chefs de bureau et de division ont changé, sans qu'il n'y ait pour autant de recrutement massif de nouveau personnel dans les services préfectoraux.

Dans le même temps, le ministère de l'Intérieur fait procéder à une réorganisation des préfetures, afin de « mettre fin à l'organisation disparate et peu cohérente des services des différentes préfetures, conçue jusqu'ici en dehors de tout plan d'ensemble et revêtant un caractère d'empirisme et de confusion préjudiciable à une bonne administration¹⁸ ». La préfecture de l'Isère, qui relève

14 AD Isère, 1M 63.

15 AD Isère, 1M 62.

16 AD Isère, 3M 14, état des fonctionnaires et agents de la préfecture de l'Isère relevés de leurs fonctions.

17 AD Isère, 3M 14, état des fonctionnaires et agents de la préfecture de l'Isère relevés de leurs fonctions.

18 AD Isère, 1M 53/1, circulaire aux préfets du ministère de l'Intérieur (direction du Personnel, du Matériel et de la Comptabilité, 1^{er} bureau), 6 novembre 1940.

du modèle de « préfecture à quatre divisions » prescrit par le ministère, voit ses services passer de dix à douze. L'objectif annoncé de cette réforme est tout à la fois d'« obtenir une technicité plus grande des agents » mais aussi une « meilleure utilisation des effectifs actuels devant conduire à une augmentation du rendement concurremment avec une réduction éventuelle de personnel », horizon jamais négligé par le gouvernement.

Un faisceau de limitations

L'épuration ne se limite pas dans les départements aux seuls services préfectoraux, mais plus largement à l'ensemble des administrations, y compris communales. Maires du département, chefs de services, chefs de services concédés, directeurs de sanatoria, présidents des commissions administratives des hôpitaux et hospices, directeurs des établissements départementaux de santé se voient adresser par le préfet des instructions visant à ce que que, là également, soient « éliminés » ceux qui par « leurs faiblesses physiques, intellectuelles ou morales » sont incompatibles avec les attentes du régime. Mais à la mise en œuvre des lois des 17 juillet et 30 août 1940 au sujet desquelles le préfet avait adressé une première circulaire le 26 septembre 1940, s'ajoute quelques jours plus tard, par une circulaire du 3 octobre 1940, une nouvelle série d'instructions, récapitulant l'ensemble des mesures à mettre en œuvre afin d'épurer les rangs des administrations locales. Il faut « prendre, sans délai, les mesures suivantes :

1 – Seront admis à faire valoir leur droit à la retraite, les fonctionnaires et employés âgés de plus de soixante ans ;

2 – Il sera fait application de la loi du 17 juillet 1940 à tous les fonctionnaires et employés qui, sans avoir atteint l'âge de la retraite, sont en état de déficience physique et intellectuelle, que leur remplacement s'impose.

3 – Tous les agents auxiliaires ayant atteint ou dépassé l'âge de soixante ans, seront licenciés avec un préavis d'un mois ;

4 – Tous les cas de cumul de salaires me seront signalés, accompagnés de vos propositions en vue de leur suppression¹⁹. »

Car l'âge, le droit du sang et la « moralité » ne sont pas les seuls prérequis imposés par Vichy pour être à son service. Le genre en est également un, comme l'explique le préfet au sujet du quatrième point, le cumul des salaires : « Alors que de nombreux Français sont sans travail, que des pères de famille nombreuse sont inscrits au fonds de chômage, il ne faut pas que des ménages – parfois sans enfants – voient leurs revenus doublés par l'apport de deux salaires ou traitements dans une même famille. » Ce sont les hommes qui doivent avant tout avoir accès au marché du travail, et les femmes ne peuvent travailler au détriment des chefs

19 AD Isère, 3M 12, le préfet de l'Isère (cabinet) aux sous-préfets, maires du département, chefs de services, chefs de services concédés, directeurs de sanatoria, présidents des commissions administratives des hôpitaux et hospices, directeurs des établissements départementaux de santé, 3 octobre 1940.

de famille. D'ailleurs, à la fin du mois d'octobre un texte des plus explicites est promulgué par le régime dans ce domaine, la « loi relative au travail féminin²⁰ ». Sont dès lors interdits « l'embauchage ou le recrutement de femmes mariées dans les emplois des administrations ou services de l'État, des départements, communes, établissements publics, colonies, pays de protectorat ou territoire sous mandat, réseaux de chemin de fer d'intérêt général ou local ou autres services concédés, compagnies de navigation maritime ou aérienne subventionnées, régies municipales ou départementales directes ou intéressés », ceci « afin de lutter contre le chômage »²¹. La loi ne se limite pas aux emplois futurs, mais prévoit également le cas des agentes de la fonction publique en poste qui viendraient à se marier, tandis que celles déjà mariées « pourront être mis[es] en position de congé sans solde » si leur époux « subvient aux besoins du ménage ». Seules sont exemptées les femmes ayant trois enfants ou plus – ce sont vingt femmes qui en Isère se trouveront sous le coup de cette mesure²².

Éliminer les « incapables »

L'application des circulaires successives des 26 septembre et 3 octobre du préfet Didkowski conduit, dans un premier temps, à l'exclusion de cent neuf agents, aussi bien de services de police municipale, de voirie, de l'éclairage ou des hôpitaux. Il s'agit aussi bien de gardes champêtres, de secrétaires de mairie, de cantonniers, de fossoyeurs, de servantes de buanderies ou de cuisines, renvoyés pour les motifs les plus divers. Parmi les agents renvoyés figurent ceux considérés comme politiquement dangereux, tel un cantonnier de Salaise-sur-Sanne, exclu pour « attaches extrémistes », le secrétaire de mairie de Chanas considéré comme ayant une « attitude douteuse » ou encore à Vienne plusieurs « indésirables » parmi les employés de la mairie, parmi lesquels mademoiselle Hussel, sténodactylo ayant le tort d'être de la famille de Lucien Hussel, député SFIO ayant voté contre les pleins pouvoirs. D'autres, comme un interne du sanatorium de Vienne, sont exclus car « étranger[s] démissionnaire[s] »²³.

Mais dans l'immense majorité des cas, les motifs avancés sont des plus variés et semblent, apparemment, relever de questions de compétences : « faiblesse physique », « inapte », « mauvaise conduite », « travail insuffisant », « indigne », « incapable » sont autant d'explications avancées par les autorités, quand celles-ci prennent la peine de motiver les exclusions. Ainsi, dans les hôpitaux civils de

20 Voir Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 110-113.

21 Loi du 11 octobre 1940, *JORF*, 27 octobre 1940, p. 5447-5448.

22 AD Isère, 1M 62, liste des « femmes mariées qui ont moins de trois enfants », s.d. Ce document cependant ne constitue pas l'état des femmes exclues sur la base de la loi du 11 octobre 1940. Les archives conservées ne permettent pas de savoir combien en ont été victimes. En effet, certaines femmes figurant sur cette liste se trouvent toujours en poste dans les services préfectoraux en 1943.

23 AD Isère, 3M 16, état des fonctionnaires et agents relevés de leurs fonctions dans les services municipaux et hospitaliers, s.d.

Grenoble, trente-deux personnes, dont deux tiers de femmes, sont exclues de leurs postes sans autre justification que « relevé de ses fonctions pour des motifs divers prévus par la loi du 17 juillet 1940²⁴ ». Dans certains cas, les lois du 17 juillet et du 30 août 1940 sont sans doute l'occasion de se débarrasser d'agents peu efficaces, en tout cas si l'on en croit les justifications utilisées, comme dans le cas du fontainier de Jonage coupable « d'ivresse et de négligence », ou en relevant de leur fonction des bénéficiaires d'emplois réservés, comme Georges Bouquet, gardien de la paix mutilé de guerre « inapte physiquement ». Mais c'est aussi un moyen d'épurer des services entiers, comme à Grenoble où pas moins de vingt et un policiers, qualifiés d'« incapables », d'« indignes » ou parfois des deux, sont relevés de leurs fonctions. Il s'agit là sans doute d'un moyen de reprendre en main, dans une ville qui fut, durant l'entre-deux-guerres, dirigée exclusivement par des maires SFIO, une police municipale probablement jugée par trop marquée.

À ces exclusions s'ajoutent celles de quinze employés de services concédés, tels que la régie départementale des voies ferrées du Dauphiné, l'entreprise d'électricité L'Énergie industrielle ou le téléphérique de la Bastille à Grenoble²⁵. La mise en œuvre de ces mesures fournit également au préfet Didkowski l'occasion de montrer son adhésion à la politique du nouveau régime en faisant preuve de zèle, comme le montre la transmission des instructions. C'est en effet à un ensemble de destinataires bien plus large que celui prévu par les différentes lois qu'il fait adresser sa circulaire du 26 septembre. Au président de la Société grenobloise des tramways électriques qui s'étonne d'avoir reçu de telles instructions, puisque échappant aux dispositions de la loi, le préfet répond que si aucun texte ne fait pour l'instant « obligation de licencier votre personnel atteint par la limite d'âge ou dans l'incapacité physique de collaborer utilement à l'ordre nouveau », il pourrait utilement s'en inspirer, lui signifiant « qu'il lui serait obligé de vouloir bien appliquer ces décisions d'un ordre général au cas intéressant son personnel »²⁶. Cette politique est d'ailleurs publicisée, un communiqué étant adressé à destination de la presse locale : « Par une circulaire adressée à tous les chefs de service du département et aux directeurs des entreprises concédées, le préfet de l'Isère demande que soient admis à faire valoir leurs droits à la retraite, les employés ou agents ayant atteint ou dépassé l'âge de soixante ans, et que lui soient signalés tous les cas de cumul de salaires²⁷. »

Le zèle n'est d'ailleurs pas limité au seul préfet. L'application d'une autre mesure d'épuration, celle découlant du « statut des juifs » – qui s'inscrit à la fois dans la politique d'épuration de l'administration mais également dans celle de la politique antisémite, destinée à épurer le pays –, qui débute à la fin du mois d'octobre 1940, donne l'occasion à divers chefs de services de s'illustrer.

24 AD Isère, 3M 16, état des fonctionnaires et agents relevés de leurs fonctions dans les services municipaux et hospitaliers, s.d.

25 AD Isère, 3M 15.

26 AD Isère, 3M12, le président du conseil d'administration de la Société grenobloise des tramways au préfet de l'Isère, 7 octobre 1940, et le préfet de l'Isère président du conseil d'administration de la Société grenobloise des tramways, 9 octobre 1940.

27 AD Isère, 3M 12.

Trouver les juifs

En vertu des articles 2 et 3 de la loi du 3 octobre 1940, les juifs au sein des administrations doivent être identifiés et exclus. Dans les jours qui suivent la publication du texte au *Journal officiel* du 18 octobre, les différents services ministériels adressent les circulaires concernant son application²⁸. Celle-ci est opérée avec une grande rapidité, sans rencontrer de véritable opposition ni difficultés. Si dans de nombreux services isérois ne se trouve aucun juif, notamment au sein de la préfecture, cela n'empêche pas certains responsables de se mettre en valeur. Ainsi l'un des commissaires d'arrondissement de Grenoble, Beyer, fait savoir à son supérieur : « Je ne connais aucun commissaire, inspecteur ou auxiliaire dans le département de l'Isère, mais lorsque j'étais en poste en Moselle, je connaissais deux commissaires de police de race juive, mais j'ignore leur affectation actuelle [suivent les noms]²⁹. » Les services de l'Enseignement offrent un autre exemple de la manière dont cette opération d'épuration permet à certains responsables de se mettre en valeur, en faisant valoir la qualité de leur implication.

Si, le 8 octobre 1940, l'inspecteur d'académie Victor Pironon faisait savoir au préfet qu'il n'avait « pas de proposition à [lui] présenter visant à relever de leurs fonctions des fonctionnaires du département placé sous son autorité » (qui ne sont que deux) au titre des lois du 17 juillet et 30 août 1940, en revanche quelques semaines plus tard, il s'illustre dans la mise en œuvre du « statut des juifs ». Chargé par le recteur Jean Sarrailh d'identifier les juifs en poste dans le département avant le 15 novembre 1940, tant dans les établissements scolaires que dans les services de l'inspection académique et de l'inspection primaire, il s'adresse le 29 octobre aux directeurs d'établissements sous son autorité, les chargeant d'indiquer quels sont les « membres du corps enseignant » juifs exerçant dans leur établissement. Ce sont cinq enseignants juifs qui sont ainsi identifiés en quelques jours. Avant de transmettre ces informations au ministère, Victor Pironon effectue de son propre chef une ultime vérification, en s'assurant que ces cinq enseignants sont juifs selon la définition officielle. Il leur fait donc parvenir un formulaire de déclaration, les invitant à « indiquer *d'urgence* si, sans considération de religion, étaient juifs d'origine³⁰ » leurs grands-parents paternels et maternels, ainsi que leur conjoint(e)³¹. Le 12 novembre, devant la date butoir fixée au 15 novembre par le recteur, l'inspecteur d'académie est en mesure de fournir

28 Sur la mise en œuvre du statut dans les administrations locales, voir Tal BRUTTMANN, *Au bureau des affaires juives. L'administration française et l'application de la législation antisémite, 1940-1944*, Paris, La Découverte, 2006.

29 AD Isère, 56M 73, le commissaire de police du 2^e arrondissement au commissaire central de Grenoble, 14 novembre 1940.

30 AD Isère, 6267 W 1, formulaire de l'inspecteur d'académie de l'Isère, 8 novembre 1940.

31 L'une des enseignantes visées répond directement, sans remplir le formulaire, en utilisant un papier à en-tête de l'École supérieure de jeunes filles de Grenoble où elle enseigne : « Monsieur l'Inspecteur, en réponse à votre note du 8 novembre 1940, j'ai l'honneur de vous faire connaître que mes grands-parents du côté paternel et du côté maternel étaient juifs d'origine. » (AD Isère, 6267 W 1, lettre du 11 novembre 1940).

l'état des fonctionnaires juifs en exercice en Isère qui lui était demandé, tout en montrant à ses supérieurs son efficience.

Bien que connaissant la définition du « juif », il préfère solliciter successivement le recteur³², puis le cabinet du directeur de l'enseignement secondaire au ministère afin de savoir « si M. N'Kaoua, instituteur à Genas (2 grands-parents juifs) et Mme Coppa, institutrice à Venosc (2 grands-parents juifs) [...] doivent cesser leurs fonctions³³ ». Et, avant même d'avoir enregistré l'ensemble des résultats concernant la détection des juifs dans ses services, il informe le recteur dès le 7 novembre qu'« aucun fonctionnaire visé par la loi du 3 octobre 1940 (statut des juifs) ne peut demander le bénéfice de l'art. 8 de ladite loi³⁴ », lequel prévoit que « les juifs qui, dans les domaines littéraires, scientifiques, artistiques ont rendu des services exceptionnels à l'État français, pourront être relevés des interdictions prévues par la présente loi » par « décret individuel pris en Conseil d'État et dûment motivé ».

Pourtant, parmi les cinq enseignants, au moins une personne aurait pu trouver grâce et bénéficier de l'article 8 : Catherine Schulhof, professeur agrégée en sciences physiques et naturelles, enseignant au lycée de jeunes filles de Grenoble, dont la directrice dresse un portrait des plus élogieux : « Professeur au lycée Fénelon, Mlle Schulhof s'est distinguée par la qualité de son enseignement et par sa conscience professionnelle. Elle a fondé en 1918 et dirigé depuis cette date l'Imprimerie Braille du lycée Fénelon, œuvre qui a mérité en 1921 un éloge public au grand amphithéâtre de la Sorbonne prononcé par le M. le recteur Appell et en 1924 un prix de l'Académie française. Cette œuvre a servi à la rééducation des aveugles de guerre, en particulier des intellectuels, ingénieurs, professeurs, instituteurs, prêtres, étudiants ; elle s'est étendue peu à peu aux aveugles civils notamment aux écoliers voulant poursuivre leurs études. Depuis 1932, Mlle Schulhof est présidente de la Société des agrégés. Mlle Schulhof a obtenu la Légion d'honneur en mars 1938³⁵. » L'application du « statut des juifs » est le dernier dossier géré par Victor Pironon : en fonctions à Grenoble depuis 1935, il est nommé par Georges Ripert le 18 novembre 1940 au poste nouvellement créé d'inspecteur général des écoles primaires, avant de devenir en mars 1941 chef de cabinet de Jérôme Carcopino³⁶.

L'ensemble des mesures lancées durant ces premiers mois ne constitue qu'une première phase, au cours de laquelle les bases remodelant une fonction publique conforme à l'idéologie du régime sont posées. Une fonction publique « nationale », débarrassée des éléments indésirables, à laquelle l'appartenance est désormais

32 AD Isère, 6267W 1, l'inspecteur d'académie au recteur de l'académie de Grenoble, 29 novembre 1940.

33 AD Isère, 6267W 1, l'inspecteur d'académie de Grenoble au ministre de l'Instruction publique (direction de l'Enseignement secondaire/cabinet du directeur), 11 décembre 1940.

34 AD Isère, 6267W 1, l'inspecteur d'académie au recteur de l'académie de Grenoble, 7 novembre 1940.

35 AD Isère, 6267W 1, état des fonctionnaires du corps enseignant devant être considérés comme juifs, lycée de jeunes filles de Grenoble, 5 novembre 1940.

36 *Journal officiel de l'État français*, 6 mars 1941, p. 1034.

conditionnée par des critères d'âge, de genre, de « moralité », d'appartenance « raciale » (ou plutôt de non-appartenance « raciale ») et de droit du sang. Les résultats de cette première phase d'épuration seront certes jugés insuffisants, notamment en ce qui concerne la « juillettisation », comme le montrent les prorogations successives de la loi, prévue initialement jusqu'au 31 octobre 1940 mais qui restera en vigueur durant toute l'existence du régime³⁷. Et même si l'application du statut des juifs s'est déroulée de manière efficace et rapide, elle connaîtra une nouvelle phase avec un second « statut des juifs », dont l'application ajoutera 512 exclusions aux 2 910 opérées à la suite du premier statut³⁸ – auxquelles doivent être ajoutées celles de 3 000 fonctionnaires juifs en Algérie³⁹.

Pourtant, si le régime ne manque pas de trouver des insuffisances qu'il s'appliquera à corriger, c'est malgré tout une fonction publique qui lui est largement acquise et va s'avérer rapidement être un instrument efficace grâce auquel nombre de politiques de la révolution nationale vont être mises en œuvre, conformément aux attentes du pouvoir.

37 Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 125 et s.

38 Marc Olivier BARUCH, *Servir l'État français...*, *op. cit.*, p. 165.

39 Jacques CANTIER, *L'Algérie sous le régime de Vichy*, Paris, Odile Jacob, 2002, p. 75.

Sovietizing Eastern Europe, 1945-1948

Dónal O'Sullivan

In the late 1930s, the Soviet leadership began to embrace the Russian nationalist paradigms along with its ideological worldview¹. Ever since Hitler gave the green light for the invasion of Poland, coupled with the public British guarantee for Warsaw in March 1939, the Soviet Union found itself in a remarkable strategic position. It offered unprecedented opportunities to shatter the “*cordon sanitaire*” established by the Versailles Treaty and subsequent Allied, particularly French, policy. Moscow had been excluded from the ranks of the great powers as recently as the Munich conference in 1938. After March 1939, Great Britain, France and Nazi Germany looked towards Moscow for support. One of the leaders of the Comintern boasted internally in July 1939: “They court us like a rich Moscow bride in the olden days, but we are aware of our beauty, and if we marry, we will choose the highest bidder².” In August 1939, Hitler would offer Stalin half of Eastern Europe in return for his benevolent neutrality. Evidently, the Soviet leader felt satisfied with the bargain. The ink was hardly dry on the Non-Aggression Treaty when Stalin explained to Georgi Dimitrov: “In Germany the petty bourgeois nationalists are flexible and willing to do an about-face, they are not bound by capitalist traditions like [British Prime Minister] Chamberlain³.”

But the period of peaceful cooperation between the dictators proved to be short. Moscow was able to secure the Baltic countries in 1940, beginning a brutal process of introducing the Soviet system by deportation and terror. Eastern Poland was annexed into the Belorussian and Ukrainian SSR. However, the purges in the new “Western territories” proved counter-productive. Arrests and deportations destroyed civil society and the new *glacis* was not adequately fortified. It proved very vulnerable in 1941.

It is crucial to note that these experiences with exporting the Soviet system played a role for establishing pro-Soviet regimes in 1944-49. For example, several decrees issued by the Central Committee *Special Bureaux* for Estonia, Latvia and Lithuania in 1944 were carbon copies of the ones issued once before in 1940-41. NKVD officials with expertise in interrogation and deportation followed the Red Army units across the Soviet Western border.

1 To conform to the limits of time and space, this contribution is limited in terms of footnotes and references to other studies.

2 D. MANUILSKY, *RGASPI*, f. 523, op. 1, d. 92, l.18.

3 Georgi DIMITROV, *The Diary of Georgi Dimitrov, 1933-1949*, introduced and edited by Ivo Banac, p. 185.

Indeed, the conquered [in Soviet language, “liberated”] territories proved to be more of a liability than an asset. While Western observers highlighted Soviet military capabilities and would soon feel threatened, Moscow worried about its own vulnerabilities in Eastern Europe. From the vantage point of the Kremlin, nothing was secured, and everything gained in war could be wrested away in a concerted effort of its enemies. Recent studies, for example by Anne Applebaum, highlight how Moscow targeted institutions of civil society, from scouts to women’s groups, in order to prevent independent organizations from challenging Soviet rule⁴.

The Challenges of Ruling Eastern Europe

Faced with multiple internal and external challenges in the postwar period – rebuilding the Soviet economy, reintegrating millions of war veterans, re-establishing the Soviet order in formerly Nazi-occupied territories, preventing a conflict with the Western Allies – the Soviet leadership assigned special importance to controlling Eastern Europe. This was the major territorial gain of the “Great Patriotic War”. It had to be secured to prevent the region being used again as a springboard for attack. Stalin felt just as entitled to his own “*cordon sanitaire*” as the United States considered the Western Hemisphere its own backyard. Indeed, wartime events increased Soviet insecurities for several reasons:

- Millions of Soviet soldiers had experienced standards of living outside the borders of the USSR for the first time.
- Together with them, returning Prisoners of war (POWs) and former slave laborers would spread information about the world abroad, enabling destabilizing comparisons to Soviet living standards.
- The war had only been won through massive sacrifices, and the Party had loosened control. Much of Soviet society had to be reminded of the political hegemony of the Party, especially the leadership of the Red Army.
- Millions of German Nazis, Hungarian and Romanian fascists, Polish and Slovak nationalists still posed a potential threat, especially if they forged an alliance with what Soviet propaganda called “bourgeois fascists” (essentially anyone not agreeing with Communists).

To meet these challenges, Moscow came up with a typically haphazard, improvised, yet ultimately violent response. There was no blueprint or master plan to stabilize the Soviet bloc or to export the Soviet system further into Europe. It all depended on the “constellation of forces”. Stalin remained the risk-averse opportunist he had been when successfully dealing with his internal enemies. He could be cautious and flexible to reach his goals. This meant pursuing ambivalent and sometimes contradictory measures to prevent a strong Western reaction.

4 Anne APPLEBAUM, *Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe, 1944-1956*, Doubleday, 2012.

Already during the war, the leadership took the first steps, carefully dispatching a succession of trial balloons to gauge where Western resistance to Soviet territorial gains would begin. Soviet intelligence agents swiftly reported the British and American willingness to accept de facto Soviet possession of the Baltic countries. By late 1944, Soviet measures in Romania and Bulgaria had demonstrated how much the Western Allies were willing to turn a blind eye to political oppression. Hungary, as an enemy nation, could count on little sympathy from the West, a fact curiously ignored by Hungarian political leaders. By mid-1945, even Britain's oldest wartime ally, Poland, was securely in the Soviet sphere when the West accepted the Lublin government. In Germany alone, the Western Allies insisted on their vital interests. Stalin would send mixed signals to leave all his options open for as long as possible.

By the Potsdam conference, the division of Europe was largely accomplished, and recognized by East and West alike. In London and Washington, critical reports on the Soviet take-over of Eastern European societies were ignored and filed just like the countless petitions of Baltic, Polish, and Romanian exiles warning of Soviet penetration of their home countries. Western defense and intelligence agencies did not foresee any potential conflict with the USSR since there seemed to be no serious territorial conflict. Furthermore, the economic devastation inside the Soviet borders seemed to preclude any belligerent attitude.

However, in Soviet eyes there remained immense uncertainties and dangers. Stalin remembered the last victorious war of the Russian Empire against the Ottoman Empire in 1877-1878, when the spoils of war on the Balkans had to be given up due to pressure by the European Powers. The scenario of San Stefano 1878 should not be repeated. Soviet leaders knew about their own vulnerabilities: immense losses (the extent of which were carefully hidden by Stalin himself, stating that only ten million Soviet citizens had lost their lives instead of the true figure of 28 million), economic destruction necessitating decades of rebuilding, ideological re-education, and the challenge to control societies deeply hostile to Soviet socialism.

In addition, the United States emerged as an economic and military superpower, now armed with an atomic bomb. Who was to say the new Truman administration would not employ nuclear blackmail to demand freedom for Eastern Europe? The first conversation between Truman and Molotov indicated a tougher line.

Stalin and Molotov decided to employ a range of strategies to forestall direct confrontation with the United States. The overarching problem, however, remained that the Soviet leaders had little understanding of democratic societies, clinging to a Marxist ideological prism and ignoring the effect of their own actions.

The Stabilization of Eastern Europe

Contemporary reports and memoirs have highlighted the brutal Soviet methods of "social engineering" in Eastern Europe. Many scholars from the late 1940s into

the 1960s concentrated on the methods of Soviet takeovers. They held that one of the main avenues to total control was the seizure of the police and security apparatus, by placing a Communist in charge of the interior ministry. With the aid of police files, Communist agents were able to identify potential opposition figures. In Soviet eyes, there was no substitute for the concentration camp. Intimidation, arrests and executions became standard practice behind the “Iron Curtain”.

However, in the early years, between 1945 and 1948, Moscow demonstrated a limited willingness to compromise and maneuver (including dissimulation and deception). For example, Soviet emissaries invited Romanian, Hungarian and Polish political leaders to form “National Fronts” to establish a sort of indigenous political structure. They also claimed explicitly that the countries would not have to slavishly copy the Soviet model. They stated that every country would be able to follow their own path to Socialism.

There are several interesting aspects to note during this interim period. Just like after the Bolshevik revolution in Russia, the new rulers had to contend with bureaucracies hostile to their social and economic ideas. Besides repression against the most stubborn elements, they would have to offer the civil servants incentives to cooperate and stay loyal to the new regime. It seems Soviet policy in Eastern Europe followed a philosophy similar to the attitude of the Imperial Ober-Prokurator of the Holy Synod, *Pobedonostsev*, who had suggested in the 1890s that the Jews in Russia would not constitute a problem for very much longer: a third would emigrate, a third would assimilate, and a third would die.

Soviet envoys prepared detailed dossiers on the political parties, carefully noting internal rivalries, past sins and possibilities to exploit weaknesses. Hungarian Communists employed the famous “Salami tactics” to slowly destroy their opponents. Soviet-trained security police threatened or bribed politicians and civil servants into submission. Some agreed to serve as undercover agents, dubbed “U-boats” in democratic parties, only to surface at the right moment and steer the boat into the Soviet harbor. Show trials, an indispensable tool to frighten Soviet society, served a similar purpose in Eastern Europe. On the whole, the measures proved remarkably successful, as the “*Gleichschaltung*”⁵ of potentially hostile societies was mostly achieved by the early 1950s. When the USSR announced its first nuclear explosion, the threat of losing the conquered territories had been averted, and internally, the new societies followed the Stalinist model. The central questions remain: How can we explain that the vast majority of non-Communists collaborated? How challenging was the installation of pro-Soviet administrations, and who developed the details of the strategy? Did indigenous Communists have influence on the timing and the depth of Sovietisation?

5 The term is commonly used for the Nazi takeover of the German state administration and social, economic and political life in general.

The Reasons for Soviet Success

In searching for explanations, we need to explore the prewar societal fabric of many Eastern European nations. Right wing parties had ruled Germany, Hungary and Romania for many years. They had abolished the rule of law and freedom of expression. In Poland and Czechoslovakia, Nazi occupation authorities had exterminated the Jewish population and established death camps. Millions of people had been deported as slave laborers for the Reich. Significant sections of the prewar elites had compromised themselves by collaborating with fascist authorities. Not only had all societies been deeply weakened by dictatorship and war, in some cases prewar civil society existed only on islands, mostly among the middle-class urban elites. Prior to the arrival of the Red Army, conservative elites and their institutions, out of fear of Bolshevism, had supported right-wing causes. Few institutions could claim to have survived war and dictatorship untainted. The Catholic Church in Poland represented by far the strongest potential opponent to Soviet rule.

In South Eastern Europe, landless peasants had little faith in their governments to satisfy their hunger for land. In the countryside, the new Communist authorities claimed to be the agents of social improvements by expropriating the large estates. Soviet propagandists also saw fertile ground among the working class.

To a large degree, the new rulers benefited from populations used to strong-arm rule. For many, the new flags on public buildings signaled simply another period of ducking for cover and hunkering down. Keeping a low profile, following the orders of the new Communists in charge seemed to be the most promising survival strategy. The Soviets carefully spread the message that the opposition should not hope for outside intervention. There would not be a renewal of the war to save Poland or Hungary from Communism. If this information fell on deaf ears, there was always the fallback option of personal threats and terror.

It is significant to note that the February 1948 coup in Prague became the crucial turning point for Western observers. Several factors played a role. Western governments, especially the British, felt guilty for their betrayal of Czechoslovakia at the Munich Agreement in 1938. Czechoslovakia had a democratic past, and the coup seemed to suggest that other countries with large Communist parties, such as Italy or France, might be the next victims of “internal subversion”. The local leadership had failed to understand the danger and had acted indecisively. Edvard Benes had naively believed Stalin would allow him to remain independent of Soviet control.

We now know more about the Soviet perspective thanks to the publication of discussions between Moscow and Eastern European Communists. From these sources, we can see that Soviet policy carefully calculated potential internal and external opposition. The speed of sovietisation depended on Moscow’s cost-analysis – how much would a given policy impact the overall Soviet foreign policy position? Individual measures varied from society to society, could be adapted, slowed down or accelerated. But they always had to be enacted with Moscow’s consent, showing that the term “satellite states” remains wholly adequate.

Stalin and Molotov repeatedly restrained overly zealous local Communist leaders. “You cannot go against the entire Hungarian intelligentsia⁶”, Molotov warned Mátyás Rákosi in April 1947. East German Leader Walter Ulbricht was flabbergasted when Stalin suggested establishing a political party for former Nazis. By reassuring them the Communists were not out to physically annihilate them, Stalin planned to co-opt the former Nazis into the National Front. “This is a tactical issue, it is not a question of principles⁷.” Of particular concern was the danger of local leaders provoking Western powers to intervene. Moscow was particularly concerned with the over-confident Yugoslav Communists, eventually leading to the split with Tito⁸.

Moscow felt the need to micromanage the transition in several countries where the local Communists were inexperienced and weak. The Kremlin issued instructions to open the local Communist parties to new members, regardless of their past. Many seized on the opportunity to protect themselves or secure promotion with a party card⁹. Among the main targets for Soviet penetration were the Socialist or Social-Democratic parties. In Hungary the left Social-Democrat Gyorgy Marosan became the secret weapon for turning his party into a tool of the authorities. In a conversation with Soviet Ambassador Pushkin in June 1948 Marosan revealed that his party colleagues expected him to resist any unification drive with the Communist Party. “They expect me to represent social-democratic values. However, this will not be the case.” Marosan acted according to plan, and both parties united a short time later¹⁰.

The newly released documents also underscore that Moscow did not trust local Communists, especially those that had not been in exile in the Soviet Union. Stalin needed “willing executioners”, not independent thinkers. He was especially wary about links between Eastern European leaders, and carefully fanned ethnic tensions, for example between Romania and Hungary, but also between Poland and Germany. He also was well aware that Communism in the Soviet style had long ceased to be an attractive model. Therefore, he instructed his envoys to court liberals and even conservative elements, emphasizing that collaboration would have material rewards.

The most successful strategy was to target officials with “dark spots” in their past. Civil servants who had blood on their hands from the previous fascist or Nazi regime were explicitly invited to serve the new masters. For example, hundreds of former Gestapo officers entered the service of the East German Stasi, providing

6 *Vostochnaya Evropa*, p. 621.

7 Wladimir K. WOLKOW, *Die deutsche Frage aus Stalins Sicht (1947-1952)*, ZfG, 1/2000, p. 28.

8 In January 1945 Stalin explicitly warned the Yugoslav comrades against creating tensions with every neighboring country. *Vostochnaya Evropa*, p. 130.

9 In Romania, party membership increased from about 1 000 in 1944 to 400 000 in the spring of 1946. Robert KING, *A History of the Romanian Communist Party*, Stanford, 1980, p. 64.

10 See *Vostochnaya Evropa*, p. 903. Moscow even reserved the right to designate the name for the new party – Hungarian Workers’ Party.

valuable professional expertise. Actually, Moscow preferred them to Communists because they were beholden to the new regime and could easily be made to pay for any disloyalty. Anyone who had been part of the *Operation Barbarossa* or had served in occupation authorities on Soviet soil became a valuable target for Soviet security organs. The officers would usually present the individual with a choice of prosecution or cooperation.

The Soviet Union faced significant challenges after conquering Eastern Europe. In contrast to the United States in Western Europe, Moscow could not offer similar material incentives to the populations under its control. Without considering the long-term consequences, the Soviet leadership fell back on trusted strategies of intimidation and terror, in what Stalin considered measured dosage so as not to invite Western intervention. The 1948 coup in Prague inflicted the highest transaction costs on Moscow. While the takeover consolidated the Soviet bloc, it directly led to the establishment of NATO, resulting in the exact opposite of Stalin's goal of being the major military power in Europe and dominating the continent: NATO and the Marshall Plan signified a continued presence of the United States in Europe and a strong united front against the USSR.

In addition, the capacity to police the new territories remained limited as the appeal of police communism waned. Subsequent Soviet leaders offered little alternative to repression. Consequently, the price of holding on to the satellite states increased more and more. Traditionally, Moscow's ability to conquer new territories had always been greater than its capacity to rule them¹¹. Sure, Stalin's "cordon sanitaire" against Western democratic influences lasted longer than the French attempt to shore up Europe against the Bolshevik threat in the 1920s and 1930s. But Soviet rule emphasized the negative – absence of freedom and material prosperity – and failed to produce true loyalty in the client states, just grudging acceptance in the face of physical threats. Once the people lost their fear, the "cordon sanitaire" rapidly crumbled, producing yet another "regime change" with familiar stories of collaboration, survival and sacrifice.

11 Frederick STARR, "Tsarist Government. The Imperial Dimension", in Jeremy R. AZRAEL, *Soviet Nationality Policies and Practices*, New York, Praeger, 1978, p. 18.

Perspectives: Les diplomates entre Vichy et la France Libre

Allégeance et rupture

Denis Bauchard

Les diplomates comme tous les corps de l'État ont été traumatisés par la défaite de 1940 et l'armistice. Ce traumatisme a été sans doute d'autant plus profond que les diplomates pouvaient se sentir plus directement responsables que d'autres. La guerre a consacré l'échec d'Aristide Briand et de sa diplomatie de paix et de réconciliation avec l'Allemagne qui a dominé l'entre-deux-guerres, et dont Berthelot et Alexis Léger plus connu sous son nom de plume, Saint-John Perse, avaient été les inspireurs et les artisans; la guerre a également consacré l'échec d'une diplomatie qui devait conduire à Munich, malgré les réticences de nombreux diplomates qui se rangeaient parmi les anti-munichois.

Cette période sombre de l'histoire du Quai d'Orsay reste encore un terrain en friche. L'ouverture des documents diplomatiques, y compris de dossiers personnels, a permis des recherches qui se sont traduites déjà par des publications qui méritent l'attention. Je citerai en particulier les travaux de Catherine Nicault, qui a apporté un éclairage particulièrement intéressant sur le désarroi des diplomates devant les événements et pour comprendre leur cheminement dans cette période difficile.

Je partirai d'un simple constat qui peut apparaître comme un paradoxe. Alors que les diplomates, dont la majeure partie était en poste à l'étranger, avaient donc toutes les facilités pour se rallier au général de Gaulle, la quasi-totalité devait accepter en 1940 de servir le régime de Vichy. Ce n'est que dans un deuxième temps, d'ailleurs variable, qu'un nombre croissant d'entre eux devait rompre avec le régime sans pour autant se rallier toujours à la France Libre.

Ce constat fait, comment expliquer ce choix? Comment des diplomates prirent-ils ensuite leurs distances vis-à-vis du régime de Vichy? Comment certains entrèrent-ils dans la Résistance? Pourquoi certains prirent-ils le chemin de Londres et d'autres pas? Quelle appréciation peut-on porter, aujourd'hui, près de soixante ans après, sur leurs parcours? En quoi l'évocation d'hier peut-elle éclairer la situation d'aujourd'hui? Telles sont les questions auxquelles je vais essayer d'apporter une réponse.

En 1940, une poignée de diplomates

En 1940, seule une poignée de diplomates rejoint la France Libre. Je me réfère sur ce point aux travaux, approfondis et nuancés, de Catherine Nicault. Le constat est net : à l'exception de quelques agents, la quasi-totalité du corps diplomatique accepte de servir le régime de Vichy. François Coulet, un des rares diplomates rallié à la France Libre, le souligne à la fin de 1940 : « Parmi les grands corps de l'État, la carrière diplomatique a rivalisé de docilité avec la Marine militaire. » Effectivement, moins d'une vingtaine de diplomates, le plus souvent de grades modestes, font défection à Vichy. Parmi les ralliés de la première heure, on peut citer Geoffroy de Courcel, âgé seulement de vingt-huit ans, qui a été nommé le 7 juin 1940 officier d'ordonnance du général de Gaulle, secrétaire d'État à la Guerre et qui le suit à Londres où il exercera ces mêmes fonctions jusqu'en avril 1941 ; il est remplacé par François Coulet qui a trente-quatre ans : celui-ci a quitté son poste à l'ambassade à Helsinki le 19 juin 1940 pour l'Égypte. Quelques-uns, sans rallier la France Libre, expriment courageusement des opinions dissidentes. On évoquera le nom de Paul Petit, écrivain diplomate, ami de Max Jacob et proche de Claudel. Le 12 décembre 1940, il diffuse à Paris deux lettres ouvertes aux cardinaux Suhard et Baudrillart leur reprochant leurs appels à la collaboration, avec Pétain pour le premier, avec l'occupant pour le second. Le ministre de France à Belgrade, Raymond Brugère, envoie un télégramme le 17 juin qui se terminait ainsi : « Je refuse de servir un gouvernement qui, fût-il présidé par le vainqueur de Verdun, signerait la capitulation de la France. » Quant aux diplomates en poste à Londres, ou qui y sont présents par hasard comme Paul Morand ou Alexis Léger, ils partiront pratiquement tous à la rupture des relations diplomatiques. L'ambassadeur Roger Cambon, dans un télégramme adressé au ministre des Affaires étrangères, continuait pour sa part à suivre les instructions du gouvernement Pétain, notamment celles reçues le 24 juin de protester auprès des Britanniques contre les agissements du général de Gaulle, en particulier de ses allocutions quotidiennes à la radio. Il rendait compte le 29 de ses démarches, informaient le Département de la déclaration britannique reconnaissant le général de Gaulle comme « chef de tous les Français libres, où qu'ils se trouvent, qui se grouperaient pour défendre la cause alliée », et rapportait sa protestation contre cette déclaration qui risquait de produire en France « le plus fâcheux effet ».

Un comportement explicable

Un faisceau d'explications, dont certaines ne sont pas propres aux diplomates, permet de comprendre cette attitude.

La première naturellement est une réticence face à l'aventure, face à l'exil, face aux risques que peut impliquer une telle rupture avec un pouvoir qui, à l'époque, apparaît comme légal même si certains contestent sa légitimité, les pleins pouvoirs ayant été votés le 10 juillet à une large majorité : sur les 649 parlementaires présents, seuls 80 ont voté contre. On rappellera que dès le

27 juin, le général de Gaulle a été renvoyé devant un tribunal militaire pour « crime de refus d'obéissance en présence de l'ennemi et de délit d'excitation de militaires à la désobéissance ». Un mandat d'arrêt a été lancé contre lui. La crainte de l'inconnu, les préoccupations familiales, les risques de compromettre une carrière sont autant d'éléments qui viennent en ligne de compte. Ce réflexe n'a pas été propre aux seuls diplomates.

Mais il y a des éléments plus spécifiques au Quai d'Orsay. Tout d'abord, à quelques rares exceptions près, la quasi-totalité des États, y compris les plus importants, continuent d'avoir avec le nouveau pouvoir des relations diplomatiques normales. Le ministère des Affaires étrangères s'installe à Vichy à l'hôtel du Parc, de même que la plupart des ambassadeurs étrangers : ceux-ci ont des relations suivies avec le régime de Vichy. La rupture des relations avec l'URSS n'interviendra qu'en juin 1941, celles avec les États-Unis et le Canada qu'en novembre 1942. Par ailleurs, le ministre des Affaires étrangères, Paul Baudouin, qui exerçait déjà ces fonctions dans le gouvernement de Paul Reynaud, apparaît, tout au moins au début, comme désireux de préserver la souveraineté de la France et l'autonomie de sa politique étrangère et reste soucieux de maintenir le contact avec la Grande-Bretagne. Son objectif – qui aujourd'hui apparaît relever de l'aveuglement – est de rétablir un certain équilibre européen pour essayer de contrecarrer l'influence allemande et de conserver de bonnes relations avec les États-Unis. D'ailleurs, dans un premier temps, Baudouin se refuse à toute épuration, notamment des diplomates réputés pour leur anglophilie. Cependant une certaine mise au pas s'esquisse, tant sous la pression de l'Allemagne que par la volonté du ministre de s'entourer d'éléments sûrs. Sur pression de l'Allemagne qui avait eu connaissance de leur correspondance, René Massigli, ambassadeur en Turquie, et Adrien Thierry, ambassadeur en Roumanie, sont mis en disponibilité. Dès août 1940, un important mouvement est décidé qui affecte des postes de responsabilité tant à l'administration centrale qu'à l'étranger. La proclamation du statut des juifs en octobre 1940 s'applique aussitôt au ministère des Affaires étrangères comme ailleurs. Quelques révocations, celles des rares agents qui ont rejoint la dissidence, sont prononcées. Des mises en disponibilité sont également prononcées et touchent des diplomates connus comme Wladimir d'Ormesson.

Le comportement de la haute hiérarchie, celle des grands ambassadeurs, a joué un rôle décisif. À cet égard, Paul Claudel lui-même, qui a terminé sa carrière diplomatique en 1936 mais qui conserve de l'influence au Quai d'Orsay, porte une certaine responsabilité. Dans son *Journal*, il dresse un état de la France au 6 juillet 1940, et se réjouit que « la France [soit] délivrée de soixante ans de joug du parti radical et anticatholique ». Il note : « Espérance d'être délivré du suffrage universel et du parlementarisme ainsi que de la domination méchante et imbécile des instituteurs. » Il salue également la « restauration de l'autorité ». En mai 1941 encore, il publie « Paroles au maréchal », désignées couramment comme « L'Ode à Pétain » : « France, écoute ce vieil homme sur toi qui se penche et qui te parle comme un père/ Fille de Saint-Louis, écoute-le! et dis, en as-tu assez maintenant de la politique?/ Écoute cette voie raisonnable sur toi qui propose et qui explique. » Ce n'est qu'à la fin de 1941 que Claudel prendra peu à peu ses distances vis-à-vis du régime.

Après l'éviction par Paul Reynaud d'Alexis Léger, François Charles-Roux, ambassadeur au Vatican, devient secrétaire général et conservera ses fonctions jusqu'en octobre 1940. Sa personnalité incontestable et son appartenance à une grande famille de diplomates rassurent : il apparaît comme capable de limiter les effets de la mise au pas entreprise ; il s'oppose, avec un certain succès, aux tentatives d'épuration ou de sanctions ; il veille à ce que les mouvements diplomatiques soient aussi peu politisés que possible et ne pénalisent pas ceux qui n'ont pas démérité. Il joue pleinement ce rôle, essentiel chez tout secrétaire général, de protection du corps diplomatique. Mais il ne pourra jouer ce rôle très longtemps et il démissionne après l'entrevue de Montoire, le 24 octobre 1940. Il sera révoqué par Vichy et rejoindra Londres. Dans le même temps, la priorité du général de Gaulle n'est pas de créer un service diplomatique. Certaines offres de service ne semblent pas avoir été accueillies avec beaucoup d'empressement. Le cas de Roland de Margerie est à cet égard intéressant : il rencontre le général de Gaulle à Londres, qui l'aurait encouragé à rejoindre son poste de consul général à Shanghai. Il est ensuite affecté à l'ambassade à Pékin où il restera durant toute la guerre. Dans ses *Mémoires*, il écrit qu'il pouvait continuer ainsi de représenter sa patrie « dans son malheur, après sa défaite, et quand ennemis ou alliés ne la considéraient plus qu'avec une pitié dédaigneuse ».

Ainsi, dans ce contexte, au début rassurant et protecteur, les diplomates peuvent estimer que le devoir leur demande de rester pour essayer de conserver à la France une marge de manœuvre dans sa politique étrangère et continuer ainsi à servir leur patrie, comme le pense Roland de Margerie. En fait, les illusions tomberont assez rapidement, dès la fin de l'année 1940. L'évolution du régime de Vichy en termes de politique intérieure comme sa complaisance vis-à-vis de l'Allemagne de Hitler, avec laquelle se met en place une politique de collaboration active, changent la donne et conduisent très vite les diplomates à s'interroger et pour certains à rompre avec Vichy.

Interrogations et départs

La fin de l'année 1941 et plus encore l'année 1942 voient un nombre croissant de diplomates prendre leurs distances et quitter le corps diplomatique, par démission ou révocation. Plusieurs éléments contribuent à expliquer cette évolution.

Tout d'abord les illusions tombent sur le régime de Vichy qui devient un instrument aux mains des nazis pour affirmer leur hégémonie en Europe. La mise au pas se durcit. Un malaise existe déjà lorsque en 1941, les diplomates comme tous les fonctionnaires, mais plus tardivement, doivent prêter serment au maréchal Pétain. Le décret du 14 octobre 1941, signé de l'amiral Darlan, dispose dans son article 1^{er} que « nul ne peut exercer des fonctions diplomatiques ou consulaires s'il ne prête serment de fidélité au chef de l'État ». La formule de prestation de serment est la suivante : « Je jure fidélité à la personne du chef de l'État et je m'engage à exercer ma charge pour le bien de l'État selon les lois de l'honneur et de la probité. » Il est prévu des sanctions en cas de manquement à ce serment : privation des droits politiques, internement administratif, détention

dans une enceinte fortifiée sans préjuger des poursuites pénales en cas de crimes ou délits. Cette formule est « à reproduire à la main en deux exemplaires et signer après avoir été datés ». Cet acte d'allégeance, rédigé par écrit, est joint aux dossiers personnels, où il se trouve parfois encore. Les diplomates s'exécutent même si la majorité d'entre eux l'accompagne de restrictions mentales.

D'autre part, le contexte est profondément modifié, d'abord par l'occupation de la zone libre en novembre 1942 qui ôte au gouvernement de Vichy toute marge de manœuvre et l'enfonce dans un alignement total sur les positions allemandes. Les difficultés des Allemands sur le front de l'Est et le débarquement en Afrique du Nord contribuent également à changer la donne et à faire changer l'espoir de camp.

De son côté, la France Libre est reconnue par un nombre croissant de pays comme « organisant la participation française à la guerre ». La création du Comité français de libération nationale en août 1943 provoque le ralliement de nombreux diplomates qui, jusqu'alors, avaient continué à servir Vichy. Il faut donc organiser un véritable service diplomatique et on recherche d'abord un « commissaire aux affaires étrangères ». En mai 1942, le général de Gaulle écrit à Alexis Léger dans un message adressé à Washington « qu'il serait conforme à l'intérêt national que vous acceptiez de vous associer directement à notre effort dans des conditions en rapport avec votre haute personnalité de grand serviteur de l'État [...] et de venir conférer avec moi à Londres » et lui adresse sa « haute considération ». La réponse fut négative : Alexis Léger lui fait dire qu'il ne saurait prêter son nom à une politique qu'il n'approuve pas. Comme on le sait, il devait contribuer à renforcer la méfiance du président Roosevelt à l'égard du général de Gaulle et retarder la reconnaissance pleine et entière du GPRF.

En définitive, c'est René Massigli qui est sollicité par Pierre Brossolette. Dans une lettre en date du 18 juillet 1942, il lui demande « officiellement de la part du général de Gaulle, de venir à Londres être le ministre des Affaires étrangères de la France Libre ». Pourquoi ce choix ? Pierre Brossolette est très clair : « Nous avons besoin d'un homme qui ne se soit pas trompé, qui ait été courageux, et qui soit indiscutable. Vous êtes cet homme. » René Massigli, mis en disponibilité dès juillet 1940, n'avait jamais caché ses opinions et notamment, dès les années 1930, son opposition à toute politique d'apaisement vis-à-vis des dictatures. Il devient ainsi commissaire aux affaires étrangères du Comité français de libération nationale, le 7 juin 1943, et le reste jusqu'à septembre 1944.

Ainsi à partir de la fin de 1941 le nombre de départs, de démissions ou de révocations s'amplifie. C'est ainsi qu'Hervé Alphand, inspecteur des finances, conseiller financier à l'ambassade de France à Washington, rejoint le général de Gaulle à Londres où il est nommé commissaire à l'Économie, aux Finances et aux Colonies. Jean Chauvel démissionne, entre dans la clandestinité et rejoint le GPRF à Alger début 1944. Étienne Burin des Rozières rejoint la France Libre en avril 1942. Henri Hoppenot, directeur des services civils de la mission militaire à Washington, quitte l'ambassade et devient à partir de 1943 délégué du général de Gaulle à Washington. Un véritable réseau de délégués, c'est-à-dire d'ambassadeurs de la France Libre, commence à se constituer. Dans certains cas, à Ottawa ou Washington qui ont encore des relations diplomatiques avec Vichy,

ils s'installent en quelque sorte en parallèle avec les ambassadeurs de Vichy avec lesquels ils ont parfois des relations personnelles. En définitive le premier cercle des fidèles autour du général de Gaulle comportera plusieurs diplomates.

Cependant, d'autres diplomates font des choix différents. L'exemple le plus célèbre est Alexis Léger ; mais il n'est pas le seul. À Washington cohabitent ainsi gaullistes et des diplomates en exil qui se refusent à travailler pour le général de Gaulle par conviction ou attentisme. Certains de ceux qui ont rompu avec Vichy lui déniaient toute légitimité et s'emploient à le discréditer auprès des autorités américaines, déjà méfiantes à son égard.

Enfin, il faut évoquer le cas des diplomates restés en France qui, dans la clandestinité ou en restant à leur poste, entrent dans la Résistance. Tel est le cas de Christian d'Aumale, Paul Petit, Armand Bérard et bien d'autres. Un « bureau d'études clandestin des affaires étrangères » est organisé. Nombre d'entre eux furent arrêtés, envoyés dans des camps de concentration, fusillés voire décapités.

Ces défections devaient entraîner une série de révocations ou mises en disponibilité. En mars 1943, un vaste « mouvement diplomatique » est publié au *Journal officiel* : il sanctionne ainsi une cinquantaine de diplomates, dont beaucoup joueront un rôle essentiel dans la vie politique et diplomatique de l'après-guerre. Parmi eux figurent notamment Jean Chauvel, François de Tricornot de Rose, Claude Lebel, François Puaux, François Georges-Picot, Claude Dufournier, qui feront ultérieurement des carrières brillantes. En fait, le mouvement de défection s'accélère en 1943. L'ambassadeur à Madrid, François Piétri, écrivant à Pierre Laval, souligne ce mouvement, « dont il serait vain de se dissimuler la gravité [qui] se noue au premier chef, autour de la conviction persistante [...] qu'un nouveau gouvernement français va se constituer [...] ; qu'il éliminera l'actuel gouvernement du Maréchal et que, dans ces conditions, l'intérêt de la carrière et les assurances sur l'avenir sont du côté d'Alger et de Rabat ».

Henri Hoppenot, délégué du GPRF à Washington en juin 1943, s'inquiète en quelque sorte de ces transfuges qui agissent plus par opportunisme que par conviction. Il s'en ouvre à René Massigli, avec lequel il évoque « la question du tri à faire parmi les agents qui ont rompu avec Vichy » entre novembre 1942 et mars 1943. Il précise sa pensée : « s'il faut être indulgent pour certaines erreurs commises de bonne foi, dont bien peu d'entre nous ont été complètement innocents, il ne faut pas non plus que des scrupules de camaraderie [...] nous libèrent du devoir de désolidariser la maison que vous avez à reconstruire des agissements d'un certain nombre d'agents qui ont agi non seulement comme s'ils croyaient à la victoire allemande, mais comme s'ils la désiraient ».

Cependant de nombreux diplomates resteront en poste à Vichy jusqu'à la fin, tout en essayant de se distancier d'un régime toujours plus engagé dans la collaboration. Certains, en France ou en poste à l'étranger, auront une attitude exemplaire, fournissant de faux papiers, des certificats de bonne conduite, essayant de protéger des ressortissants juifs menacés, transmettant aux Alliés des informations sur des sujets sensibles, participant de fait à la Résistance. D'autres resteront fidèles au régime de Vichy. Parmi les plus célèbres figurent Paul Morand, nommé ambassadeur en Roumanie en 1942 puis en Suisse en 1944, où il restera après sa révocation en attendant des jours meilleurs.

L'approche esquissée par Hoppenot sera celle de la commission d'épuration qui décidera en 1945 de la révocation de quatre-vingt-sept diplomates, souvent de haut rang, provoquant un nouveau traumatisme.

Quel regard porter aujourd'hui ?

Avec le recul du temps, que penser du comportement des diplomates pendant cette période tragique ? La réponse n'est pas simple et demande sans doute humilité et prudence, mais également lucidité sur les dérives dont certains diplomates se sont rendus coupables. Nous sommes en effet dans la situation confortable d'observateurs qui ne sont pas confrontés à de tels choix et qui connaissent la suite de l'histoire du xx^e siècle. Aujourd'hui, on peut penser que le choix était clair et évident et que beaucoup se sont fourvoyés en toute connaissance de cause. La réalité, comme toujours, n'est pas simple. Elle est complexe et cette interrogation demande des réponses qui ne peuvent être que nuancées, étant entendu que comprendre ne signifie pas excuser.

Plusieurs points doivent être soulignés.

Je voudrais tout d'abord rappeler le contexte de l'époque. La France, considérée comme la première puissance européenne, s'écroule en quelques semaines et est le théâtre de scènes de panique et de débâcle uniques dans son histoire. Le désarroi est total : un monde s'écroule, la France s'écroule. Pour les diplomates leur monde s'écroule, celui d'une paix rêvée. La recherche du bouc émissaire se généralise à tous les niveaux. La lecture des mémoires des témoins ou acteurs de cette époque témoigne de ce climat de désarroi et de recherches des coupables. Claudel, précédemment évoqué, en est une bonne illustration. Dans son *Journal*, Hervé Alphand écrit le 23 juin : « Ainsi advient-il à nous autres, à mes contemporains [...] perdus dans cette tourmente le plus grand des malheurs qui peut atteindre les hommes : nous perdons et notre patrie, et notre façon de vivre et de penser, et notre honneur, sinon notre espérance [...] Il faut remonter loin dans l'Histoire pour retrouver une succession aussi rapide et ininterrompue de désastres. »

Dans ce contexte, le choix entre le vainqueur de Verdun « qui fait don de sa personne » et un général tout récemment promu, certes brillant et connu de l'élite politique et militaire mais inconnu de la masse des Français, n'était pas évident. De fait, comme nous l'avons vu, une poignée de Français, et seulement une poignée de diplomates, ont répondu à son appel. En juillet 1942, dans sa lettre à Massigli, Pierre Brossolette pouvait constater encore : « Tout au rebours de ce que nous pensons parfois, les avenues du pouvoir, loin d'être encombrées à Londres, sont assez désertes. »

À l'inverse, le nombre de diplomates qui se sont engagés personnellement, par conviction ou opportunisme au côté du régime de Vichy et de sa politique de collaboration est resté également faible. Mais il était clair que ceux qui tenaient les principaux postes de responsabilité avaient fait allégeance complète à Vichy. Dans son immense majorité, le Quai d'Orsay était profondément anglophile et