



HAL
open science

Histoire et sociologie d'une forme de gouvernementalisation de l'action publique départementale: savoir électoral et savoir des préfets au début du 20ème siècle

Thomas Marty

► **To cite this version:**

Thomas Marty. Histoire et sociologie d'une forme de gouvernementalisation de l'action publique départementale: savoir électoral et savoir des préfets au début du 20ème siècle. Allorand (Pierre), Laboratoire LCT (Université d'Orléans). Administrer: savoirs, évaluations, négociations, Presses Universitaires d'Orléans, pp.63 - 78, 2009. halshs-00441210

HAL Id: halshs-00441210

<https://shs.hal.science/halshs-00441210>

Submitted on 15 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Thomas Marty

GAP – Université Paris Ouest Nanterre La Défense

GSPE – CNRS, UMR 7012 (Université de Strasbourg)

« Histoire et sociologie d’une forme de gouvernementalisation de l’action publique départementale : savoir électoral et savoir des préfets au début du 20^{ème} siècle », in Allorant (Pierre) (dir.), *Administrer : savoirs, évaluations, négociations*, Orléans, Presses Universitaires d’Orléans, 2009, p 63 – 78.

Dans l’immédiat après seconde guerre mondiale, voici comment un jeune préfet voyait son « métier » dans le rapport que celui-ci implique vis-à-vis de la politique active : « *Mais sauf exception, la politique que font les préfets n’est pas celle que l’on croit généralement. Prisonnière de l’image qu’a donnée d’eux le milieu du XIXe siècle lorsque le régime était en question, on les imagine jouant un rôle majeur dans les cuisines locales et entretenant avec les élus des relations ambiguës. On ne peut pas dire qu’ils ne mettent pas la main à la pâte ; mais ils le font avec des gants. On ne peut pas dire qu’ils n’entretiennent pas des relations privilégiées avec les personnalités influentes mais, en fait, leurs relations sociales sont plus dictées par la recherche de l’agrément personnel que par l’intérêt. C’est autrement qu’il faut voir les choses. Le préfet représente le gouvernement, mais pas le gouvernement d’aujourd’hui, en ce qu’il est différent de celui d’hier ou de demain ; il représente le gouvernement par « opposition » à l’administration. S’il représente le gouvernement, c’est que l’essentiel de sa tâche est de réaliser dans le département les objectifs nationaux que celui-ci incarne* »¹. La formulation vaut autant comme témoignage d’un préfet ayant exercé au milieu du 20^{ème} siècle que pour la représentation des savoirs acquis par un corps professionnel au terme d’un siècle de travail au service de la République. L’objet de cette contribution n’est pas d’accompagner une image floue entre politisation et bureaucratisation du corps préfectoral mais de scruter les moments et les formes de l’interpénétration entre ces deux manières d’agir sur les administrés, ici représentés par des candidats et des électeurs. L’évolution tout au long de la première moitié du 19^{ème} siècle des injonctions gouvernementales en matière électorale va générer un modèle assez souple où

¹ Pisani (Edgar), *Persiste et signe*, Paris, Odile Jacob, 1992, p 85 – 86.

l'administration préfectorale sera appelée à arbitrer les prétentions et à canaliser les circuits de candidature.

1. Le rôle politique du préfet et son savoir-faire : de l'élection à la réforme électorale

Les demandes gouvernementales d'intervention du corps préfectoral ont impulsé un désencastrement d'activités diverses d'encadrement étatique des processus électoraux. Dans le cadre de la formalisation de la candidature officielle pour les élections de 1816, la situation de crise consécutive à la dissolution de la chambre introuvable au début de la Seconde Restauration entraîne la spécification d'un « circuit de promotion » des candidats assuré sur place par les préfets et qui s'appuie, tout en s'en distinguant, sur un « circuit de surveillance » assuré quant à lui par des agents électoraux ad hoc, issus entre autres du ministère de la police, tenu par Decazes, et qui se rendent temporairement sur les lieux de vote². Ce n'est pas bien sûr que les liens soient distendus entre les préfets et leur instance de contrôle, le ministère de l'intérieur, mais bien plutôt parce que l'inter-connaissance propre au régime censitaire entre les candidats et leurs électeurs implique que le domaine électoral soit d'abord une activité de police qui peut concrètement « déplacer des voix ». Les préfets sont progressivement contraints à développer de nouveaux outils plus impersonnels et moins susceptibles de les marquer individuellement. Les circulaires de recommandation des candidats officiels « constitutionnels », les réceptions des électeurs, les rapports de synthèse écrits aux ministres ... l'ensemble de ces « *pratiques administratives ordinaires* »³ trouvent à s'appliquer électoralement sans que l'on puisse d'emblée les considérer comme un répertoire d'action déjà formalisé. Surtout, cette expérience originelle de la Seconde Restauration se marque par une faiblesse de la centralisation gouvernementale qui interdit qu'elle soit rétrospectivement rapportée comme l'invention d'une action publique parfaitement intégrée comme elle le sera, peu ou prou, après 1900⁴. La limitation du travail préfectoral n'est pas tant

² Voilliot (Christophe), *La candidature officielle. Une pratique d'Etat de la Restauration à la Troisième République*, Rennes, PUR, 2005, p 45 et s.

³ Ibid., p 58.

⁴ Pour une critique du régime d'historicité des origines idéelles de formes de l'action publique (localisées dans l'approche « cognitive » des politiques publiques), voir Laborier (Pascale), « Historicité et sociologie de l'action publique », in Laborier (Pascale) et Trom (Danny) (dirs.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, notamment p 421 – 430.

politique (les recommandations produisent leurs effets) que localisée dans une emprise imparfaite sur les classements politiques.

Les tendances structurelles au désengagement préfectoral du jeu politique local vont être initiées par la rationalisation d'un nouveau rôle dès la fin du 19^{ème} siècle. En enjoignant aux préfets de collecter les données propres à l'établissement de nouvelles modalités du mode de scrutin, les gouvernements successifs (intellectuellement et politiquement opposés sur cette question d'ailleurs) vont créer les conditions d'un nouveau savoir administratif. L'apparition d'un gouvernement des populations va profondément transformer l'action électorale du corps préfectoral. Les flux de population (notamment autour de l'urbanisation et de l'ouvriérisme) vont considérablement bouleverser les acquis de la catégorisation des seuls élus. La science politique est restée muette sur ces points peinant à voir dans le travail administratif de préparation des réformes électorales les intermédiations de l'expertise administrative.

L'observation préfectorale du mouvement proportionnaliste

Le caractère spécifique du rapport entre la population du suffrage universel et l'orientation politique départementale ne prend pas directement l'aspect d'un travail d'anticipation dicté par la position même de l'administrateur chargé de prévoir pour que d'autres (les gouvernements) puissent agir. Si cette relation est pertinente pour analyser les pratiques héritées du régime de candidature officielle et qui expliquent comment perdure socialement la volonté et la capacité de classement des candidats⁵, elle devient insuffisante quand les opportunités de ce travail d'anticipation sont partiellement déconnectées des temporalités électorales. Si travail d'anticipation il y a, entre plusieurs formes de réforme électorale (uninomiale / liste ; majoritaire / proportionnelle ... etc.), il se fait dans une co-production avec tous ceux qui sont intéressés politiquement ou professionnellement avec la prévision électorale (hommes politiques eux-mêmes, journalistes, publicistes et auteurs de brochures militantes pour tel ou tel mode de scrutin, groupements militants diffusant une expertise largement reçue ... etc.). C'est en effet la position même de l'administrateur qu'est le préfet qui est ici un enjeu de lutte. Face à un mouvement parlementaire, revendiquant une réforme électorale pour les élections législatives et bientôt transformé en une série d'actions collectives au recrutement élargi, le corps préfectoral est contraint d'observer le mouvement,

⁵ Voilliot (C.), *La candidature officielle*, Op. cit., p 169 et s.

d'en rendre compte et finalement de s'abstenir de quelconques encouragements ou entraves. Les préfets ont voulu vérifier si les mobilisations sporadiques et locales avaient quelque chance d'agir au niveau départemental et d'influencer la sélection des candidats ainsi que l'orientation du vote des électeurs. L'éventail des événements militants en faveur de la représentation proportionnelle qui se déroulent dans les départements n'incitent pas les préfets à accorder plus d'importance que cela à cette propagande. Celle-ci vise à revendiquer plus de justice dans la représentation des « vraies » opinions. Les réunions rassemblent, variablement selon les moments et les départements considérés, des individus des différents camps politiques. Peu encline à comprendre la force d'une propagande, l'observation administrative se contente d'en souligner la dimension partisane.

Alors que le commissaire de police de Bar-le-duc qui assiste à une réunion du « Groupe Parlementaire de Réforme Électorale » ne prend pas la peine de décrire l'assistance du point de vue des forces politiques en présence⁶, le préfet rajoute cette information dans le rapport relais qu'il adresse au ministre de l'intérieur (à son secrétaire général) notamment parce qu'il s'agit de noter la présence d'un député « nationaliste » (Ferrette) et du conseil municipal de Bar-le-duc lui aussi caractérisé comme nationaliste⁷. Il faut dire que cette réunion est animée par des députés « progressistes »⁸ (comme Charles Benoist), radicaux (comme Ferdinand Buisson) ou encore socialistes (comme Alexandre Varenne) mais étant extérieurs au département (Paris, Puy-de-Dôme ...) ils ne soulèvent pas d'inquiétude du préfet qui se contente donc de rabattre une réunion de propagande experte et militante (deux aspects dont il rend compte littéralement) comme il s'en tient alors un peu partout en France à quelques effets politiques locaux visibles. D'autres remarques, plus classiques dans l'observation administrative, viennent alors naturellement au préfet. Elles consistent par exemple à minimiser le nombre de personnes présentes : « *Je dois vous faire remarquer toutefois le chiffre quelque peu exagéré de 1200 électeurs, 6 à 700 seulement étaient présents dans la salle* » affirme ainsi le préfet qui suit le rapport de son commissaire de police. Mais sur d'autres points, plus cruciaux, le préfet ne suit pas forcément celui qui était son œil lors de la réunion. C'est ainsi qu'il peut décrire socialement l'assistance alors qu'aucune information sur ce point n'est indiquée dans le rapport du commissaire de police : « *L'auditoire était*

⁶ Archives départementales (AD) Meuse, 3 M 365, rapport du commissaire de police au préfet, réunion du Groupe Parlementaire de la Réforme électorale (GPRE), 14 novembre 1909.

⁷ AD Meuse, 3 M 365, rapport du préfet au ministre de l'intérieur, conférence du GPRE à Bar-le-Duc sur la RP, 14 novembre 1909.

⁸ Soit de droite modérée.

composé plus particulièrement de la classe moyenne : fonctionnaires, petits commerçants, employés ou rentiers, très peu d'ouvriers assistaient à cette réunion ». L'objectif de cette incise est bien sûr de montrer au ministre le peu d'audience populaire dans « son » département que rencontre un mouvement labellisé comme nationaliste (comme ici même ce préfet l'a fait) en tout cas comme remettant en cause le parlementarisme tel qu'il se réalisait alors (par une majorité radicale désormais dirigée par A. Briand). Ce préfet, Charles Aubert, manifesterait une exceptionnelle capacité à durer puisqu'il restera le plus haut représentant de l'Etat dans la Meuse pendant 13 ans⁹.

Dans leur ensemble, les élites administratives républicaines, notamment les plus liées au régime radical-socialiste au début du siècle et qui oscilleront ensuite autour des différents partis issus de son affaiblissement, peuvent être considérées comme relativement hostiles à une réforme électorale par la représentation proportionnelle (à la différence du champ intellectuel qui lui est particulièrement favorable). Les quelques autres rapports collectés et qui rendent compte de telles réunions de propagande sont assez clairs et tendent à noircir le tableau d'un mouvement que sa composition comme ses thèmes définissent comme inter-partisan : « *J'ai pu remarquer que l'assistance avait une tendance nettement conservatrice* » note ainsi le commissaire de police au sous-préfet de Wassy dans la Haute-Marne en 1913 (à propos d'une réunion d'une autre organisation nationale, le « Comité républicain pour la RP » dont la ramification locale était assurée par un industriel de Saint-Dizier)¹⁰. Dans l'Eure, le préfet rend compte au ministre de l'intérieur avec « subtilité » d'une réunion tenue en décembre 1912 à Bernay « *sous les auspices du comité des républicains indépendants de Bernay dont les tendances nettement réactionnaires sont connues ...* »¹¹. Les différents agents administratifs en question chargés de rendre compte de ces réunions, dans les commissariats de police, les sous-préfectures ou les préfectures sont donc enclins à se mettre en porte-à-faux avec ce mouvement « proportionnaliste ». La réforme électorale (et plus particulièrement la revendication d'une forme de représentation proportionnelle pour élire les députés) est toujours suspectée par les préfets de n'être qu'une continuation de la lutte électorale par d'autres moyens plutôt qu'une controverse périphérique au combat lui-même (comme le

⁹ A partir de la date de ces rapports non signés, l'identification des préfets est effectuée grâce aux tables de Bargeton (René), *Dictionnaire biographique des préfets*, septembre 1870 – mai 1982, Paris, Archives nationales, 1994. Cet ouvrage fournit aussi l'essentiel des informations biographiques utilisées pour les préfets.

¹⁰ AD Haute-Marne, M 1207, rapport du commissaire de police au sous-préfet de Wassy, conférence de M. Robert Dehault sur la RP, 19 octobre 1913.

¹¹ AD Eure, 3 M 27, rapport du préfet au ministre de l'intérieur, conférence de MM. Hervey et Milliard à Bernay, 20 novembre 1912.

préconisent ces mouvements). C'est pour cela qu'en retour, le désamorçage de cette expertise réformatrice se fera par une extrême rationalisation des moyens administratifs de tenir le régime uninominal majoritaire à deux tours qui demeure effectif entre 1889 et 1919.

Il y a bien de ce point de vue une certaine autonomie du travail administratif face aux gouvernants. L'historiographie n'a retenu de l'épisode de réforme électorale d'avant guerre que ses défaites devant le Sénat ou bien les réticences profondes du Parti radical et radical-socialiste. Sans être invalidés, ces deux éléments ne sont que des impulsions dont la caisse de résonance se situe au cœur même des rapports préfectoraux qui repensent (parfois vainement) la carte des circonscriptions et réfléchissent à des définitions alternatives de la représentation par circonscription.

2. Trajectoires sociales des préfets et formation d'un savoir départemental

Dans les études contemporaines du travail *politique* de l'administration, la focale porte souvent sur les échelles d'action et les procédures spécifiques qui accompagnent chacune d'entre elles. Cette rénovation des études du fonctionnement bureaucratique a été salutaire en ce qu'elle a restitué à la relation administrative sa vérité première à savoir le caractère quelque peu irréel (mais pourtant palpable par tous) de relation sociale entre *administrateur* et *administré*¹². C'est dans cette perspective intellectuelle que l'on peut inscrire une réflexion sur les objets et les niveaux auxquels se nouent la relation électorale administré / administrateur au début du 20^{ème} siècle autour du département et de son préfet, du préfet et de son département. Il est nécessaire de comprendre au préalable les liens entre la trajectoire sociale des préfets, leurs propriétés de carrière administrative et la propension à corroborer les objectifs parlementaires ou gouvernementaux de réforme des espaces légitimes du vote (tableaux 1 et 2). Autrement dit, quels impératifs peuvent bien peser sur la relation surplombante qu'ils doivent ainsi entretenir avec les électeurs perçus sous la forme agrégée de cartes, de tableaux, de groupes ... etc.

¹² On pense en particulier aux travaux de V. Dubois. Cf. Dubois (Vincent), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999 ; voir également Dubois (Vincent), *Action publique et processus d'institutionnalisation*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 2001, dir. Rémi Lenoir. p 148 et s. ; Dubois (Vincent), « La sociologie de l'action publique, de la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice-versa) », in Laborier (P.) et Trom (D.), *Historicités de l'action publique*, Op. Cit., p 347 – 364.

La problématique d'interrogation des données est simple : la profession(nalisation) préfectorale permet-elle d'expliquer certaines variations dans les projets de découpage des circonscriptions demandés par les circulaires relatives tant au scrutin uninominal majoritaire qu'au scrutin de liste proportionnel ? En d'autres termes, la capacité politique à projeter de nouveaux candidats, à nouer de nouvelles relations entre la population et les élus, à remodeler les pratiques de la compétition électorale dans un cadre géographique largement modifié peut-elle être redevable dans le premier tiers du 20^{ème} siècle de l'émergence plus générale d'un préfet plus administrateur et moins « notable parmi les notables » ? Si la plupart de ces découpages ne deviennent pas effectifs, ils constituent une monnaie d'échange entre le préfet et son environnement. D'abord, quel est le portrait croisé des préfets qui ne souhaitent pas modifier les circonscriptions législatives et de ceux qui y parviennent (tableau.1). Les premiers sont à l'évidence les plus âgés (53,4 ans en moyenne), les plus expérimentés dans la carrière préfectorale (6 d'entre eux - sur 10 - ont plus de 6 ans d'exercice à la date où ils répondent aux circulaires considérées) et surtout, même si l'indicateur est sommaire, ils sont les seuls à ne pas suivre majoritairement une voie d'accès à la carrière par le biais de postes de hauts fonctionnaires (ils peuvent provenir soit d'un univers intellectuel - publiciste, journaliste ...etc. - soit d'un univers économique - détention de propriétés, de titres ...etc.). Secondairement, les préfets qui répondent aux circulaires en déplaçant pour des raisons électorales des parts non négligeables de la population de « leur » département présentent des caractéristiques, si ce n'est inverses, du moins bien différentes. Leur moyenne d'âge se situe à plus ou moins 50 ans, ils ont suivi la filière « classique » du monde des hauts fonctionnaires¹³ (22 contre 14 provenant originellement d'autres univers professionnels) et surtout, ils ont majoritairement une faible expérience de la carrière préfectorale au moment de la prise de décision (21 décisions sur 36 préfets sont réalisées par des préfets ne possédant que 5 années d'expérience au maximum).

L'histoire sociale qui forme l'arrière fond de ces prises de décision coïncide avec une période où la controverse naissante à propos des modes de scrutin rend concrète l'existence d'une alternative des espaces pouvant accueillir les élections législatives. La réforme de la topographie des arrondissements ou bien l'invention d'un cadre pleinement départemental ne deviennent possibles que par le filtre des préfets qui sont les seuls acteurs susceptibles de décider du niveau territorial le plus pertinent. Mais en dernier ressort ce sont les conditions

¹³ Sur les conditions sociales et les représentations des hauts fonctionnaires en général, voir C. Charle, *Les élites de la République : 1880 - 1900*, Paris, Fayard, 1990, p 178 - 225.

sociales de déroulement des carrières qui déterminent l'ancrage territorial de chacun des préfets et leurs capacités inégales à répondre aux objectifs gouvernementaux. Deux configurations initiales existent : soit les circulaires interviennent en amont de l'adoption de la loi favorisant ainsi l'anticipation des comportements des acteurs départementaux (et corrélativement le développement des interactions avec eux), soit elles s'appliquent postérieurement en incitant à fédérer les intérêts locaux autour d'enjeux imposés. L'activité préfectorale à propos des circonscriptions électorales s'inscrit dans la première de ces configurations. L'examen plus attentif des conditions *ex ante* et *ex post* des carrières permet de pointer l'émergence d'une véritable figure de l'administrateur départemental qui trouve une expression pure et parfaite dans la gestion des circonscriptions.

Le rapport au département d'exercice peut être mesuré à partir de deux facteurs d'inégal intérêt et surtout d'inégale exactitude. Le premier relate l'expérience acquise par le préfet dans le département au moment où il doit en définir les frontières électorales internes¹⁴. Le deuxième est légèrement plus prospectif puisqu'il prend en compte la durée totale d'exercice de la fonction de préfet dans le département considéré (cette période est donc la plupart du temps largement postérieure à la date de signature des rapports en question). En deçà de toute évaluation des populations déplacées, ces critères convergent en un double portrait : au moment de prendre leurs décisions ces préfets ont régulièrement plus d'un an de « vie » dans le département et ils y passeront souvent cinq années ou plus (28 occurrences dans le premier cas, 29 dans le second). Ni l'un ni l'autre de ces critères n'orientent pourtant avec certitude vers ou telle ou telle propension statistique à redessiner les circonscriptions. Ainsi une expérience des lieux supérieure à une année conduit tout autant à conserver intact les circonscriptions (ou à ne les modifier qu'à la marge) qu'à les réformer avec une certaine ampleur (14 occurrences pour chacune de ces deux options). Une telle équité se retrouve en ce qui concerne l'influence de la durée totale d'exercice dans le département marquant toutefois nettement les effets de l'investissement pour durer qu'engendre de telles décisions. Selon les contextes locaux les préfets ont pu avoir intérêt à ne toucher à aucun intérêt électoral établi sur telle circonscription ou au contraire à en réduire l'opportunité en le contraignant ...etc. L'ensemble de ces données ad hoc sur la carrière locale relativise quelque peu la tendance

¹⁴ L'expérience acquise dans le département regroupe tant la durée antérieure d'exercice des fonctions de préfet que d'autres fonctions occupées comme celle de sous-préfet dans ce même département ou bien encore des fonctions non préfectorales (autres fonctions administratives, collaboration de presse ...) même si cette dernière catégorie est marginale.

initialement repérée de la neutralité électorale et spatiale engendrée par certaines conditions de stabilisation de la carrière (l'âge avancé par exemple ...). Le préfet de l'Eure, par exemple, résume bien la part de négociation « intériorisée » sans laquelle son expertise s'exposerait à lui nuire : « *Reste donc le point de vue politique. A cet égard, le projet que je vous soumetts est le seul qui, tout en tenant compte des exigences numériques de la circulaire, donne satisfaction aux aspirations des républicains. Il présente, en effet, l'immense avantage de laisser entières les circonscriptions des deux députés républicains du département* »¹⁵. La connaissance des acteurs locaux ne signifie donc nullement la soumission directe de l'autorité administrative à leurs intérêts électoraux les plus immédiats. Loin de se réduire à un art de la négociation le travail préfectoral en matière électorale relève de part en part d'anticipations isolées (numérique, « comportementale » ou spatiale) qu'il s'agit de faire tenir ensemble malgré leurs contradictions éventuelles : « *Quelque soit le soin apporté à l'élaboration de ce travail, et le souci que j'ai eu à côté de considérations politiques et économiques, de ne distraire d'une circonscription pour les joindre à une autre que des cantons limitrophes indiqués très nettement par leurs relations plus habituelles avec la circonscription à laquelle ils seront rattachés (...)* Cette opération, si elle devient effective, ne manquera pas d'entraîner les protestations de la part des représentants au Parlement de ces régions »¹⁶.

3. L'actualisation locale des trajectoires et le sens politique des préfets

La relation qui s'instaure ne relève sans doute pas que du rapport de force. Pour la comprendre avec exactitude il faudrait pouvoir expliciter l'histoire sociale comparée de la professionnalisation préfectorale et de la professionnalisation électorale (candidats et élus). On sait par exemple que l'ouverture de la carrière préfectorale à des groupes non possédants se réalise assez tôt sous la 3^{ème} République (vers 1870-1880) alors que le même processus chez les parlementaires est plus tardif (vers 1900)¹⁷. On peut tenter de mesurer l'influence du déroulement des carrières sur l'orientation politique des découpages pratiqués (tableau 3). L'âge, qui demeure un bon indicateur d'ensemble de la situation de carrière des préfets au

¹⁵ AD Eure, 3 M 27, 26 décembre 1907.

¹⁶ AD Creuse, 2 M 268, 20 janvier 1908.

¹⁷ Voir C. Charle, *Les élites de la République*, Op. cit. M. Dogan, « La stabilité du personnel parlementaire sous la 3^{ème} République », *Revue Française de Science Politique*, vol 3, n° 2, 1953.

moment de la prise de décision¹⁸, semble a priori ne jouer qu'un rôle mineur tant sa distribution semble aléatoire en fonction du niveau des voix de gauche sur lequel les préfets ont pu agir. Mais à y regarder de plus près, une différence notable sépare les préfets qui ont déplacé entre 0 et 40% des voix de gauche (ils ont en moyenne 52,6 ans) et ceux qui ont déplacé entre 41 et 70% (49,7 ans). Cet écart est le signe de la part de construction des majorités républicaines que les préfets entendent assumer et que les plus « jeunes » endossent avec plus de facilité. En déterminant les frontières les mieux à même de maximiser le potentiel de voix de gauche, il s'agit également pour les préfets d'assurer leurs arrières tant sur le plan local que sur le plan national. D'autres facteurs illustrent cette tendance au déplacement des cantons les plus à gauche : ces préfets plus jeunes ont souvent une faible expérience : 16 décisions sur 27 sont produites avec moins de 5 ans de pratique de la fonction au moment où l'expertise électorale peut décider, en partie au moins, du prolongement de la carrière (a fortiori dans le département en cause). Mais tout autant qu'un pari sur l'avenir, les enjeux personnels renvoient aussi vers la socialisation à la politique active rencontrée par ces hauts fonctionnaires. En effet, 17 décisions sur 27 ont pour auteur un préfet passé par la carrière politico-administrative « classique » via les cabinets ministériels à travers lesquels ils ont été largement familiarisés avec les aléas de la concurrence électorale. Les exemples ne manquent pas de part et d'autre de la période ici couverte : le préfet du Rhône en 1907, Charles Lutaud a été chef adjoint du Cabinet de Waldeck Rousseau quand celui-ci est ministre de l'intérieur dans le cabinet de Jules Ferry (entre 1883 et 1885) ; le préfet de la Marne en 1927, Roger Langeron, a été un proche collaborateur de Doumergue, Viviani et surtout Clemenceau lorsque celui-ci est président du conseil entre 1906 et 1909¹⁹. Cette actualisation des trajectoires préfectorales dans leur rapport à la politique permet de saisir certains aspects de la légitimation de la gestion des espaces électoraux. Les conditions particulières du déroulement de la carrière dans le département considéré renforcent l'impression de l'investissement du préfet pour durer (tableau 4). La découpe des circonscriptions en fonction des forces électorales en présence apparaît comme une monnaie d'échange au milieu d'un cursus honorum qui pousse les préfets à agir sitôt arrivé (sur les 27 décisions déplaçant plus de 40% d'électeurs de gauche l'expérience ad hoc inférieure à un an est décisive dans la moitié des cas) et surtout à escompter de cet investissement la possibilité de durer à la fois

¹⁸ L'âge moyen de sortie de carrière des préfets à l'époque est de 51 ans. (J. Siwek-Pouydesseau, *Le corps préfectoral sous la troisième et la quatrième république*, Paris, A. Colin, 1969, p 66).

¹⁹ R. Bargeton, *Dictionnaire biographique des préfets*, *Op. Cit.*, p 329-330 et 366.

administrativement et politiquement (puisque 20 de ces 27 décisions ont été prises par les préfets qui resteront plus de 5 ans dans le département).

Il se pourrait alors que cet investissement dans l'expertise électorale, pourtant contraint par des circulaires affichant des objectifs élevés (de représentativité démographique, sociale ou implicitement politique) et très souvent contradictoires d'un gouvernement à l'autre, d'une circulaire à l'autre, puisse être bénéfique pour les préfets. A l'aune de ce critère imparfait qui consiste à relier deux moments de la carrière préfectorale qui ne relèvent pas des mêmes temporalités (ni sans doute des mêmes ressources biographiques) on peut toutefois conclure sur une évidence. La recherche d'une meilleure répartition des opinions sur le territoire départemental soit en le fractionnant à l'extrême, soit en l'unifiant comme jamais il ne l'avait été, a eu un effet spatial certain, celui de faire du préfet le véritable administrateur départemental des affaires politiques. Cette conséquence fortuite, ou relevant pour le moins d'autres transformations sociales dans le recrutement aux fonctions de préfet, en appelle d'autres notamment au niveau de l'accompagnement de la départementalisation du jeu politique. La construction progressive d'une grille de lecture départementale des luttes électorales est en liée en partie, on le sait depuis le travail pionnier d'E. Phélippeau²⁰, à la nécessité pour certains agents politiques d'étendre leur influence à l'ensemble du département et ceci en dehors même de l'existence effective d'un véritable scrutin de liste départemental qui est introduit en 1919 mais abandonné dès 1928. Il n'y a pas jusqu'à l'historiographie, et donc conséquemment les images publiques parvenues dans notre sens commun politique²¹, qui s'est demandée si les limites du département avaient été légitimes à nous faire comprendre la compétition électorale d'autrefois²². L'interrogation sur les « sciences pratiques », par exemple générées par l'activité administrative, et leur universalisation via l'emprise de l'Etat conduit alors à observer d'un même mouvement leurs effets politiques et théoriques. En ce sens, l'enquête présentée ici voudrait être une contribution à la compréhension des frontières actuelles des élections législatives dans un cadre où, à l'évidence, les fonctions du commentaire politique, n'ont plus rien à voir avec cette période « originelle ».

²⁰ E. Phélippeau, *L'invention de l'homme politique moderne*, Paris, Belin, 2002.

²¹ Plus généralement sur la catégorie « départementale », voir Marie Vic Ozouf-Marignier, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1992.

²² On pense en particulier à l'article de Jacques Rougerie sur les monographies départementales parues dans les années 1960. J. Rougerie, « Faut-il départementaliser l'histoire de France ? », *Annales ESC*, 21, 1, 1966, p 178 – 193.

Annexe 1 : Les rapports préfectoraux aux circulaires ministérielles concernant la réforme électorale (1907 - 1927).

	Age moyen (à la date de la circulaire)	Profession d'origine		Expérience préfectorale à la date de la circulaire			
		Haut fonctionnaire	Autre	0-5 ans	6-10 ans	11 et +	
Habitants déplacés (en % ; toutes circulaires)							
0	53,4	4	6	3	3	4	10
0 à 10	49,4	9	4	9	1	3	13

Tableau 1 : Accès à la carrière préfectorale et orientation démographique des découpages opérés

Principe : Sur 46 rapports préfectoraux répondant aux différentes circulaires, 10 décident de laisser les circonscriptions intactes. Le profil des préfets agissant ainsi est le suivant : ils avaient en moyenne 53,4 ans, 4 ont accédé à un poste de préfet en étant préalablement haut-fonctionnaire ... etc.

Tableau 2 : Propriétés de la carrière dans le département d'exercice et orientation démographique des découpages opérés

Habitants déplacés (en % ; toutes circulaires)	Expérience acquise dans le département à la date de la circulaire		Durée de la carrière préfectorale dans le département	
	0 - 1 an	1 an et +	0 à 4 ans	5 ans et +
0	3	7	5	5
0 à 10	6	7	1	12
11 à 20	5	5	6	4
21 et +	4	9	5	8
Total	18	28	17	29

Tableau 3 : Accès à la carrière préfectorale et orientation politique des découpages électoraux

Proportion des voix de gauche sur l'ensemble des voix déplacées (en % ; toutes circulaires)	Age moyen (à la date de la circulaire)	Profession d'origine		Expérience préfectorale à la date de la circulaire			
		Haut fonctionnaire	Autre	0-5 ans	6-10 ans	11 et +	
0	53,4	4	6	3	3	4	10
21-30	49,5	1	1	1	0	1	2
31-40	52,2	2	2	4	0	0	4
41-50	48,5	11	2	10	2	1	13
51-60	51,3	5	4	4	2	3	9
61-70	50,2	1	4	2	0	3	5
Total	-	24	17	24	7	12	N=43

Tableau 4 : Propriétés de la carrière dans le département d'exercice et orientation politique des découpages électoraux

	Expérience acquise dans le département à la date de la circulaire		Durée de la carrière préfectorale dans le département	
	0 - 1 an	1 an et +	0 à 4 ans	5 ans et +
Proportion des voix de gauche sur l'ensemble des voix déplacées (en % ; toutes circulaires)				
0	3	7	5	5
21-30	1	1	1	1
31-40	0	4	2	2
41-50	7	6	3	10
51-60	5	4	4	5
61-70	1	4	0	5
Total	17	26	15	28

Sources : Archives départementales de la Creuse, 3 M 268 ; Eure, 3 M 27 ; Gironde, 3 M 112 – 116 ; Loir-et-Cher, 3M554 ; Loire, 3 M 206 ; Marne, 2 M 30 ; Haute Marne, M 1207 ; Meurthe-et-Moselle, 3 M 90 ; Meuse, 3 M 365 ; Rhône, 3 M 32 ; Sarthe, 3 M 418 ; Haute Savoie, 3 M 3 ; Seine-et-Oise (Yvelines), 2 M 10. Il s'agit donc de réunir les rapports effectués par les préfets face aux circulaires ministérielles et devant anticiper telle ou telle réforme de la carte des circonscriptions. La première circulaire date de 1907, la dernière de 1927. La plupart de ces rapports restent sans effets hormis pour l'adoption des lois électorales de 1919 et 1927 où ils informent respectivement sur les départements sectionnés et sur la nouvelle topographie des arrondissements. Le principe de base du décompte opéré (colonne « habitants déplacés » ou « proportions de voix déplacées ») est de considérer que les cantons déplacés sont ceux qui changent de circonscription tant qu'ils ne forment pas la majorité de la « nouvelle » circonscription. La mesure vaut tant pour les projets de réforme du scrutin uninominal que pour ceux incluant le scrutin de liste (à l'exclusion pour ces derniers de la prise en compte d'un arrondissement entier qui serait déplacé). De là nous avons recensé ou estimé la population et la composition partisane de ces cantons « déplacés » pour ensuite les rapporter à la population de référence (population départementale générale, population des électeurs de gauche, population des électeurs de droite ... etc.).