



HAL
open science

L'accueil des réfugiés d'Allemagne en Alsace (1933-34) : arbitraire de l'administration et marges de l'action individuelle et collective

Jean-Claude Barbier

► To cite this version:

Jean-Claude Barbier. L'accueil des réfugiés d'Allemagne en Alsace (1933-34): arbitraire de l'administration et marges de l'action individuelle et collective. 2014. halshs-01003938

HAL Id: halshs-01003938

<https://shs.hal.science/halshs-01003938v1>

Preprint submitted on 10 Jun 2014

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.

RT6

Politiques sociales, protection sociale, solidarités

Working papers

L'accueil des réfugiés d'Allemagne en Alsace
(1933-34) : arbitraire de l'administration
et marges de l'action individuelle et
collective

Jean-Claude Barbier (Centre d'économie de la Sorbonne)

jean-claude.barbier@univ-paris1.fr

n° 2014-5

AFS
Association
Française de
Sociologie

Contact : bureau du réseau RT6,
voir www.rt6-afs.org

**L'accueil des réfugiés d'Allemagne en Alsace (1933-34) :
arbitraire de l'administration et marges de l'action individuelle et
collective**

Jean-Claude Barbier¹

¹ Centre d'économie de la Sorbonne

Résumé

En mars 1933, après la prise du pouvoir par Hitler, les premiers réfugiés en provenance d'Allemagne arrivèrent à Strasbourg et en Moselle. Les autorités policières locales furent au début du processus sceptiques sur les « réfugiés » qu'ils présentaient dans leurs rapports avec des guillemets. Mais, bientôt, il fallut se résoudre au fait que l'Alsace et la Moselle allaient voir passer sur leur territoire un nombre significatif des réfugiés juifs qui quittèrent l'Allemagne. Le texte explore la façon dont ces personnes furent accueillies et la manière dont les autorités préfectorales gèrent la situation, à Strasbourg en particulier, avec la coopération établie avec les deux comités d'accueil créés par la communauté juive de Strasbourg. Tout d'abord, il montre qu'il n'y avait pas, au début 1933, de politique du gouvernement, qui réagit de façon ad hoc au parlement. Alors que le ministre Chautemps déclarait faussement au début avril 1933 à la Chambre que toutes les dispositions nécessaires avaient été prises, les préfetures locales devaient bien se débrouiller pour inventer des « politiques locales ». Bien loin d'y voir, donc, des « agents » déterminés par leur socialisation et leur situation professionnelle à la mise en œuvre d'une politique répressive systématique, le texte montre à partir des archives que les « petits » et les « hauts » fonctionnaires furent capables d'exercer leurs responsabilités et d'utiliser leurs marges de liberté. Il montre tout particulièrement comment le préfet et son secrétaire général, à Strasbourg, construisent une doctrine locale à laquelle ils continuent de se référer, à la fin de la période étudiée (1933 à octobre 1934), quand une politique centrale a bien été dessinée, qui s'avéra de plus en plus restrictive. Pourtant le nombre des réfugiés qui s'installèrent finalement en Alsace et Moselle fut toujours très marginal; mais les contraintes locales jouèrent un grand rôle (action des chambres de commerce et des organisations professionnelles porteuses de corporatismes et xénophobes, rôle des organisations autonomistes et antisémites, peur mobilisée outrancièrement quant à la protection de la « main-d'œuvre nationale », faiblesse des gouvernements, et de l'assise des préfetures en Alsace, etc.). À leur façon, les fonctionnaires des préfetures (Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle) ont apporté leur contribution à la mise en œuvre des deux faces de la politique vis-à-vis des réfugiés, le versant plus « humanitaire » et le versant répressif. Comme le montre la comparaison entre les statistiques des trois préfetures, les effets de ces « politiques locales » ne furent pas homogènes, confirmant les marges de manœuvre des fonctionnaires. Les stratégies des acteurs locaux n'ont jamais été secondaires, bien au contraire, et les stratégies individuelles des réfugiés eux-mêmes ont toujours été essentielles. Ces observations d'archives, menées sur une période limitée, viennent conforter, sur un plan local, les analyses d'ensemble menées sur l'ensemble de la période, des années 1930 au régime de Vichy, tout particulièrement celles de Vicki Caron, dans son passionnant *Uneasy Asylum, France and the Jewish Refugee Crisis (1930-1942)*, 1999, Stanford, Stanford University Press, traduit en français sous le titre *L'asile incertain, la crise des réfugiés en France (1930-1942)* (Taillandier, 2008).

Avertissement

Le présent numéro des Documents de travail/RT6 Working Papers pourra paraître, a priori, inhabituel aux lecteurs de la série : il combine une approche sociologique et une approche historique, fondée sur le recours aux archives. Il concerne l'histoire des politiques d'immigration qui sont aujourd'hui, en Europe, considérées comme à l'intersection des politiques de sécurité et des politiques sociales. L'époque où se situe l'étude est 1933-1934, quand, après l'arrivée au pouvoir de Hitler, les réfugiés, juifs en majorité, fuient l'Allemagne et sont accueillis, plus ou moins « libéralement » en Alsace et en Moselle.

La littérature historique a montré qu'à ce moment, la France ne dispose pas à proprement parler d'une politique d'immigration ; le gouvernement régule les flux d'une politique de main-d'œuvre de façon brutale en liaison avec les employeurs, et, malgré les demandes de la gauche et la Ligue des droits de l'homme, il refuse d'entrer dans la logique d'adoption d'un statut des réfugiés et demandeurs d'asile. Le traitement des réfugiés est vécu, de façon très dominante, comme venant accroître les problèmes du marché du travail et donne lieu à des interventions restrictives, et ensuite xénophobes après une première réaction, au début de 1933, d'ouverture des frontières. Cette tendance ne fera que s'aggraver jusqu'à la fin des années 1930, et aux dispositions sur l'internement des étrangers prises par le gouvernement Daladier, et les politiques criminelles du régime de « l'Etat français ».

En l'absence de directives du gouvernement, les autorités locales – préfets et secrétaires généraux – sont pourtant bien obligées d'agir, en liaison avec les acteurs locaux. L'étude montre que, bien loin d'être des agents déterminés uniquement par leurs caractéristiques sociologiques de fonctionnaires, ces derniers utilisent leurs marges de manœuvre, dans le cadre de ce qui reste une forme d'arbitraire – à tout le moins d'action contingente – puisque ces acteurs sont contraints d'inventer une politique locale sans la référence d'une politique nationale. Les archives gardent aussi la trace d'actions individuelles.

Si les années 2000 ne sont évidemment pas les années 1930, l'étude des politiques de cette époque n'est pas inutile aujourd'hui en Europe où les questions soulevées par l'immigration – non seulement des « extracommunautaires », mais aussi des citoyens européens victimes de ségrégation dans leurs pays respectifs – sont de plus en plus présentes dans les débats électoraux, comme l'ont montré les élections du parlement européen en mai 2014. D'autre part, la question du poids respectif des actions individuelles et des logiques de l'action collective de l'État n'est pas étrangère, loin s'en faut, à l'action publique et à la mise en œuvre des politiques publiques du XXI^e siècle.

Je remercie Fabrice Colomb et Olivier Giraud pour leur lecture de ce texte et leurs commentaires. Je remercie Vicky Caron, historienne, professeur à Cornell University, pour sa lecture du texte et ses nombreuses remarques sur sa rédaction. Je remercie Marc-Olivier Baruch, historien, directeur d'études à l'EHESS (CRH-GEHM), pour sa disponibilité et ses conseils pour la recherche sur le préfet Golliard, dans laquelle la présente étude s'intègre. Klaus-Peter Sick, de l'université Humboldt, m'a fait le grand plaisir d'une relecture minutieuse d'une précédente version de ce texte et je l'en remercie. Comme il est habituel, je reste évidemment le seul responsable des erreurs et des limites de la présente rédaction.

Introduction

Les historiens constatent « l'arbitraire » de l'administration, et, souvent aussi de ses « agents », ses fonctionnaires. Ce jugement trouve son origine dans les témoignages et les revendications des personnes et des collectifs qui ont eu à se confronter avec cet arbitraire. La façon dont les étrangers, et, spécifiquement, les réfugiés, ont été traités par les autorités françaises dans les années 1930, avant l'instauration du régime de Vichy, est un cas de ce point de vue exemplaire, qui a suscité une abondante littérature historique. Le présent texte se fixe l'objectif d'éclairer une situation locale, celle de l'Alsace et Moselle, pendant les deux premières années du mouvement des réfugiés juifs allemands vers la France, en 1933-1934.

Victor Basch, président de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen (en abrégé : Ligue, ci-après), est omniprésent à l'époque dans son action en faveur des réfugiés en France. Alors qu'il s'efforce de contribuer à l'adoption de dispositions législatives pour protéger les réfugiés par un statut, il intervient avec la Ligue dans de multiples affaires individuelles pendant cette période. En 1935, ses propos sont amers, au moment où l'accueil libéral des premiers mois de 1933 est définitivement révolu, et où les gouvernements qui se succèdent s'enferment dans un crescendo de sévérité juridique pour écarter, exclure, faire partir, les réfugiés présents en France et empêcher de nouvelles entrées. Pourtant, comme l'a montré l'historienne Vicki Caron, ces efforts seront globalement vains, car les prétendues « solutions » préconisées, au cours de la période 1933-1939, n'aboutirent jamais à réaliser les objectifs de ces gouvernements – pour autant qu'ils les formulèrent explicitement. En revanche, l'arbitraire de l'administration était bien là : dans une lettre ouverte au président du Conseil, à la tonalité qui rejoint les interventions de son collègue ligueur Marius Moutet, V. Basch écrit « l'instrument de votre ministre de l'intérieur est l'expulsion et le refoulement »². « Mes yeux, dit-il, se portent sur le dossier dans lequel se sont accumulées nos vaines interventions : je défie tout homme, non entièrement démuné d'humanité, de feuilleter ces fiches sans être envahi d'une véritable détresse ». M. Moutet, député socialiste, de son côté, s'emploie, dans une proposition de loi en novembre 1934, à définir juridiquement les réfugiés comme des « étrangers qui auraient dû quitter leur pays pour se soustraire à des menaces sérieuses contre leur vie et leur liberté, en raison de leurs convictions ou de leurs attitudes politiques ou religieuses ou de leur race³ ». Mais le gouvernement français ne veut pas de ces dispositions et préfère un examen de chaque dossier à une conception générale, qui, précisément, peut fournir un rempart contre l'arbitraire. M. Moutet fait une longue intervention à l'Assemblée Nationale le 19 février 1935 et le ministre Marcel Rénier lui répond⁴. « Tout régime » dit Moutet « a ses avantages et ses inconvénients, certains ont plus d'avantages et d'autres plus d'inconvénients. Mais ce qui est effroyable, c'est la tyrannie d'en bas, et, lorsque les ordres du Gouvernement sont traduits par certains petits fonctionnaires orgueilleux et même ivres de leur autorité⁵, comment sont traités ces malheureux qui, dans ce conflit de misère – car ce

² Cité par Jean-Charles Bonnet, *Les pouvoirs publics français et l'immigration dans l'entre-deux guerres*, thèse, université Lyon II, Centre d'histoire économique et sociale de la région lyonnaise, 1976, p. 236.

³ Ibid., p. 299.

⁴ J.O. Débats AN, p. 563-566.

⁵ Marcel Livian, dans *Le Parti socialiste et l'immigration*, Paris, Anthropos, 1982 (p. 54), souligne que M. Moutet visait l'établissement d'une commission pour « combattre les rapports de police et l'attitude des préfets à la frontière ».

n'est pas autre chose – se trouvent entre les mains toutes puissantes de ces hommes ? Comment sont-ils jugés ? ». Moutet déclare : « Je voudrais que votre service fonctionne comme il le doit, et ne soit pas livré à l'arbitraire ». « La machine administrative ne doit pas fonctionner comme une machine à hacher, elle ne doit pas agir automatiquement ; elle ne doit pas être un rouage pur et simple. Son action doit s'accompagner de l'examen des cas humains. Quand nous vous entendons dire que vous avez pris la décision de principe de refouler celui qui n'a pas de carte, nous ne pouvons y souscrire ». Il ajoute : « Je vous demande de ne pas vous limiter à vos mesures draconiennes, à vos règles trop rigides, à votre impossibilité de savoir, aux simples renseignements de police (...) Entourez-vous d'autres renseignements. Ne tranchez pas les questions, comme vous le faites, dans l'inorganisation totale. Cinq ou six ministères sont appelés à en connaître (...) au-dessus de tout cela, vous avez la commission que vous réunissez sous la présidence de M. Herriot⁶, mais vous n'avez pas un service central organisé pour traiter la question des étrangers ». Toutes ces assertions sont confirmées par les travaux des historiens.

Si l'arbitraire ne fait donc pas de doute, comment le définir plus précisément, d'un point de vue empirique ? Le terme peut-être tautologique, si l'on analyse l'État en tant que forme politique dispensatrice de domination ontologique, qui agit pour classer et exclure au nom de l'État-nation. Il faut d'abord considérer avec Ernest Gellner que la nation est, depuis le 19^e siècle, devenue presque partout *la forme politique* qui organise les sociétés, pour des raisons en grande partie fonctionnelles⁷, qui constitue le lieu à la fois de la protection sociale et de l'exercice de la démocratie (suffrage universel) ; ainsi, la clôture établie entre les « nationaux » et les autres (étrangers, réfugiés, apatrides) est une donnée empirique qui s'impose à tous les individus d'une société donnée. Identifier la « nationalisation » des sociétés, organisée par des « inventeurs » de nation⁸, et des bureaucrates qui mettent au point des « technologies », comme des papiers d'identité, des certificats et des passeports est une tâche indispensable. Mais, dans cet effort, quel rôle va-t-on assigner aux individus ? D'autre part, la « clôture » nationale qui s'impose aux individus est-elle uniment négative ? A-t-on disposé, dans les années 1930, dispose-t-on, même aujourd'hui dans l'Union européenne des fameuses « libertés de circulation » et des politiques d'immigration qui se cherchent, de modalités alternatives à la décision nationale ?

Dans l'aire française, une ligne d'interprétation influente chez les historiens de l'immigration laisse entendre, pour l'essentiel, que la persécution et la domination des réfugiés ou des immigrants trouvent leur source dans la nature de l'État lui-même, en tant qu'inventeur de technologies pour assujettir les populations ; par conséquent, ces technologies sont plus décisives que les acteurs qui les mettent en œuvre. Gérard Noiriel⁹ identifie un processus progressif de montée en puissance de l'État au cours du 19^e siècle, qui accompagne la « nationalisation » des sociétés. Les individus ont, dès lors, un intérêt à se distinguer, en tant que « nationaux », de ceux qui n'appartiennent pas à la communauté politique qui partage le

⁶ Voir plus loin. Édouard Herriot évoque très brièvement cette commission dans ses mémoires (*Jadis, D'une guerre à l'autre*, tome 2, Paris, Flammarion, 1952, p. 486-487).

⁷ Ernest Gellner, *Nations and nationalism*, New York, Cornell University Press, 1983.

⁸ Rogers Brubaker, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Paris, Belin, 1997.

⁹ On fait référence aux travaux de Gérard Noiriel, tout particulièrement à *Réfugiés et sans-papiers, la République face au droit d'asile XIX^e-XX^e siècle [La tyrannie du national, le droit d'asile en Europe (1793-1993)]*, Paris, Hachette Littérature, 1991 et *Immigration, antisémitisme et racisme en France (XIX^e-XX^e siècle), Discours publics, humiliations privées*, Paris, Fayard, 2007.

suffrage universel (par exemple, en France, pour les hommes depuis 1848¹⁰). Dans ces conditions, le sort des réfugiés et des immigrants ne peut que s'aggraver historiquement à mesure que les services étatiques deviennent plus efficaces, alors qu'avant la fin du 19^e siècle, la faiblesse de l'État les protégeait de l'arbitraire en quelque sorte, par défaut¹¹. Du point de vue de G. Noiriel, la III^e République occupe une place à part, car c'est elle qui a inventé « pour l'essentiel » « la technologie d'identification des personnes, qui a permis de recenser et d'interner les juifs¹² ». Comme par ailleurs, le même auteur tient qu'il existe en France « une politique d'immigration choisie¹³ » depuis les années 1920, la période que nous étudions ici ne pourrait que constituer l'illustration de la mise en œuvre, par l'État de la III^e République et son administration, d'une politique de persécution et d'exclusion. On n'insistera pas sur l'anachronisme qui consiste à utiliser rétrospectivement des mots contemporains (« immigration choisie»), pour se concentrer sur la caractérisation de la III^e République par l'auteur : « Le pouvoir concédé à la bureaucratie par les dirigeants de la III^e République conduira finalement ceux-ci à leur perte »¹⁴. Si l'on observe les « bureaucrates » sur le terrain, comme nous le ferons ici, à partir des archives du Bas-Rhin, ces thèses tiennent-elles ? D'autres observateurs, comme Patrick Weil, ont daté la naissance des politiques d'immigration en France de la fin des années 1930¹⁵. Cette observation est-elle plus compatible avec ce que nous observons en Alsace ? Ce sont quelques unes des questions que la présente monographie cherche à éclairer.

En outre, la question du rôle de l'administration peut être considérée en termes sociologiques, en tant qu'elle implique le rôle d'« agents » organisés hiérarchiquement, qui sont chargés de « mettre en œuvre » la politique décidée par le gouvernement et le parlement. Dans ce schéma, « la bureaucratie » qui fabrique des « technologies », visant à « inventer » et à « inculquer » des catégories nationales est-elle analysable comme un groupe composé d'employés et de cadres, exerçant une profession ? Ces employés et ces cadres disposent-ils de marges de manœuvre ? Si l'on suit l'interprétation de G. Noiriel, il semble bien que la réponse soit positive : la « bureaucratie » crée « les technologies » qui vont ensuite se retourner contre « les dirigeants ». Ces marges sont dans ce cas un attribut collectif considéré comme inévitablement négatif. N'existe-t-il pas d'autres marges, collectivement ou individuellement exercées, par des employés et des agents de l'État, quelles que soient leur fonctions, qui pourront avoir des effets différenciés ? Par exemple, Marc-Olivier Baruch a montré que les « fonctionnaires de l'État français ayant à effectuer des actes terribles » disposaient de telles marges et que leur « responsabilité » pouvait être engagée à ce titre¹⁶. Cette observation porte sur une autre période que celle étudiée ici, mais il n'y a pas de raisons

¹⁰ G. Noiriel, *Immigration..., op. cit.*, p. 71.

¹¹ G. Noiriel, *Réfugiés et sans papiers, op. cit.*, p. 58-59.

¹² G. Noiriel, *Immigration..., op. cit.*, p. 479.

¹³ G. Noiriel, *Immigration..., op. cit.*, p. 306 et suivantes. Pour des lecteurs français, le terme ne peut qu'inévitablement faire référence à l'expression de communication politique utilisée par le candidat N. Sarkozy, lors des élections présidentielles de 2007.

¹⁴ *Ibid.*, p. 479

¹⁵ Patrick Weil, « Politiques d'immigration de la France et des États-Unis à la veille de la Seconde Guerre mondiale », *Cahiers de la Shoah*, n° 2, 1995, p. 62. C'est aussi l'avis de M. Moutet, dans sa préface à l'ouvrage de M. Livian, *Le régime juridique des étrangers en France*, Paris, LGDJ, 1936.

¹⁶ M.-O. Baruch, « Procès Papon, impressions d'audience », *Le Débat*, 5, n° 102, p. 11-16.

de penser que, sous un régime moins féroce, les marges de manœuvre et la responsabilité ne seraient pas également présentes. Plus généralement, cette question des « marges » et d'une « autonomie » des fonctionnaires est explicitement au centre de travaux portant sur l'histoire politique de l'administration sous la IIIe République : « Même lorsque la loi dispose et que le règlement édicte, la circulaire interprète et le fonctionnaire applique. Les marges d'action de l'administration peuvent être très larges, de sorte que le risque de biais est réel, pour qui ne fait pas le détour par les archives (...) ; celui d'amalgame ne l'est pas moins lorsque la recherche des continuités l'emporte sur les réalités de terrain, où une chronologie fine retrouve toute sa valeur¹⁷ ». Force est donc de reconnaître qu'il existe plusieurs catégories d'utilisation des marges de manœuvre. Qu'en est-il « sur le terrain » en 1933-34 en Alsace ? C'est l'un des objectifs de cette monographie de répondre à la question.

Par ailleurs, la question des marges de manœuvre des agents de l'État est un thème banal des travaux de sociologie de l'administration, et de l'organisation en général, au moins depuis les travaux, dans les années 1960, de Michel Crozier. Il y a peu de raisons qui laissent penser que *l'existence de principe* de marges de manœuvre des « agents » ne serait pas acceptable dans les années 1930. Travaillant sur cette période, Philippe Rygiel a ainsi souligné la complexité que recèlent ces marges à propos du traitement des cartes d'identité : « L'écart entre les buts définis par les services centraux de l'État et les résultats atteints doit se comprendre pas seulement comme le produit d'un défaut de rationalité, d'une ignorance ou d'une décision mal préparée, mais comme la conséquence normale de son action : l'État ne peut pas totalement anticiper les réponses – inévitables, car des intérêts vitaux sont ici en jeu – des acteurs sociaux à son intervention, non plus qu'éviter d'avoir recours aux échelons locaux de l'administration, alors même que ceux-ci s'appuient sur des représentations du social et de leur rôle qui peuvent être distinctes de celles que souhaite imposer leur hiérarchie¹⁸ ». Même en 1939, les contradictions internes des politiques menées en France vis-à-vis des réfugiés sont immenses, comme l'a montré Vicky Caron¹⁹, à cause des échecs successifs et répétitifs rencontrés par le mélange de répression juridique et d'expédients : il est difficile donc d'imaginer, dans ces conditions, un chef d'orchestre ou une instance immanente qui « organise » la situation en posant des desseins explicites.

Pourtant, s'agissant de l'analyse des politiques d'immigration d'après guerre, d'autres auteurs semblent ignorer ces constats²⁰. Ces auteurs concluent à la présence dominante de l'arbitraire et de la discrimination, dont l'origine est attribuée aux conduites (« comportements ») d'une administration peuplée de « hauts fonctionnaires », mais aussi de « petits fonctionnaires » locaux. La formule évoque inmanquablement la critique de Marius Moutet citée plus haut, mais elle se distingue sans doute de son esprit. Selon Alexis Spire en effet, les conduites de

¹⁷ M.-O. Baruch et V. Duclert, « Une histoire politique de l'administration française 1875-1945 », in M.-O. Baruch et V. Duclert, *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française, 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 13.

¹⁸ Philippe Rygiel, 2006, « Refoulements et renouvellement des cartes de « travailleur étranger » dans le Cher dans les années 30 », in P. Rygiel, dir., *Le bon grain et l'ivraie, la sélection des migrants en Occident*, La Courneuve, ed. Aux lieux d'être, p. 214.

¹⁹ V. Caron, *Uneasy Asylum, France and the Jewish Refugee Crisis, 1933-1942*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 239. Nous travaillons à partir de l'édition anglaise. La traduction française est *L'asile incertain, la crise des réfugiés juifs en France (1933-1942)*, Paris, Taillandier, 2007.

²⁰ Alexis Spire, *Étrangers à la carte, l'administration de l'immigration en France (1945-75)*, Paris, Grasset, 2005.

ces « agents » sont en quelque sorte explicables par leur socialisation déterminant leur « éthos » professionnel, et donc leur conduite. Mieux, la « bureaucratie » en question, en tant que classe dotée d'un « habitus » professionnel, usurpe le pouvoir : elle détourne la volonté du législateur. L'action locale administrative, au niveau de ses « agents », serait donc arbitraire par nature, en se différenciant radicalement de la loi. Pour l'auteur, qui n'aborde au reste les années 30 que de façon allusive, ce sont d'abord les hauts fonctionnaires du ministère de la population qui « sont parvenus à imposer leur propre interprétation du cadre juridique relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France »²¹. Cela s'est fait, selon lui, au détriment du parlement. De façon générale, « la régulation de la politique migratoire par l'administration, au détriment de la représentation parlementaire, se trouve ainsi confortée : en matière d'immigration, l'action du gouvernement consiste désormais en partie à légaliser *a posteriori* des pratiques initiées par les hauts fonctionnaires et déjà appliquées par les agents intermédiaires de l'État²² ». Cette appréciation part, semble-t-il, de l'hypothèse que le pouvoir local de l'administration serait, par principe, illégitime : « à la différence des « formes réglées et légitimes » du droit, ces « formes locales du pouvoir » [il s'agit des « formes les plus concrètes de l'application de la loi »] tirent une part importante de leur efficacité du fait qu'elles demeurent méconnues et confinées dans un univers administratif relativement opaque²³ ». Et cette illégitimité est en quelque sorte structurelle : « le droit n'est donc jamais conçu par ceux qui l'appliquent comme un impératif intangible : ils le perçoivent plutôt comme une contrainte, relativement éloignée, qu'ils se réapproprient pour l'adapter à chaque configuration particulière. Plus généralement, on pourrait qualifier de *magistrature bureaucratique* le monopole que détiennent les agents de l'administration pour assurer la mise en œuvre du droit²⁴ » [qui] « consiste à tenter de concilier en permanence les principes juridiques et les normes d'interprétation forgées au sein de l'administration ». Ainsi, « dans le cas de l'administration des étrangers, ces derniers [les hauts fonctionnaires²⁵] sont amenés à prendre un nombre considérable de décisions concernant des droits aussi fondamentaux que le droit au séjour, l'accès au marché du travail ou encore la possibilité de devenir français. Ce faisant, ces agents intermédiaires de l'État participent eux aussi, à leur manière, à l'exercice d'une magistrature bureaucratique en utilisant la marge d'appréciation dont ils disposent de deux façons : soit pour se conformer aux exigences de leur hiérarchie, soit pour imposer leur propre interprétation du règlement » (id.). Cela aboutit à l'existence d'un « infra-droit », « un droit secret et instable qui ne s'élabore pas dans l'enceinte du parlement ». ²⁶ Si l'on suit ces interprétations, l'action individuelle, les écarts éventuels de conduite des personnes apparaissent de peu d'importance. Une administration, voire un corps de fonctionnaires, sont résumées par les conditions structurelles qui les déterminent, et les acteurs individuels qui en font partie, ou, plus exactement, les composent, sont entièrement explicables par cette appartenance elle-même, dont « l'habitus » les pousse à dominer ou persécuter les demandeurs d'asile et du droit à l'immigration.

²¹ Ibid., p. 125.

²² Ibid., p. 253.

²³ Ibid., p. 260.

²⁴ Ibid., p. 358.

²⁵ Il faudrait dire explicitement, ce que ne fait pas l'auteur, que les préfets et autres responsables préfectoraux sont aussi des hauts fonctionnaires.

²⁶ Ibid., p. 13.

Parallèlement à l'histoire, la sociologie, s'intéresse en fait fort peu à l'action individuelle *pour autant qu'elle soit singulière*. Une telle assertion apparaît de prime abord irrecevable pour ceux qui peuvent arguer de l'influence importante de l'individualisme méthodologique dans la discipline. Mais, même dans ce cas, le travail de recherche ordinaire, s'il met au centre de son explication les motifs individuels, s'emploie à les généraliser, et les ouvrages de sociologie qui s'intéressent aux conduites singulières sont rares. Même pour ceux des sociologues qui parlent d'acteurs, et de conduites, et non, comme les disciples de Pierre Bourdieu, d'agents et de comportements, les acteurs sont des agriculteurs, des universitaires, des ouvriers, mais il est rare qu'ils aient un nom singulier. Autrement dit, la sociologie reconnaît bien les marges de manœuvre des groupes ou catégories d'acteurs, mais malaisément, celles d'individus singuliers.

Je me suis posé ces questions d'interprétation historique et sociologique à la fois, à propos de l'écriture de la biographie d'Alfred Émile Golliard, né en 1881 à Bourg en Bresse, accomplissant sa carrière dans la préfectorale et mort assassiné par les nazis dans la chambre à gaz du château d'Hartheim, en Autriche, en 1944²⁷. Parmi les épisodes de la vie professionnelle du préfet, dans les archives de la préfecture aux archives du Bas-Rhin (ABR), où il fut secrétaire général (1925-1934), mon attention a été attirée sur l'arrivée des réfugiés venus d'Allemagne au moment de la prise de pouvoir par les nazis dans ce pays, après le 30 janvier 1933²⁸. En 2006, j'ai publié une première analyse de l'épisode, insérée dans la biographie en cours de l'ancien préfet. Quelques temps après cette publication, j'ai pris connaissance de l'ouvrage de Vicki Caron, traduit en français en 2007, dont j'ignorais l'existence²⁹. Cette analyse magistrale permettait de situer un travail beaucoup plus modeste et limité. Alors que nous constatons la correspondance de nos repérages dans les archives du Bas-Rhin³⁰, et que nous confirmions certaines de nos analyses par celles que ce travail d'une précision rigoureuse avaient mises en avant, il apparaissait que notre recherche pourrait apporter un complément de l'analyse de V. Caron. Ce complément se conçoit d'un double point de vue : nous mettons ici l'accent sur les circonstances locales alsaciennes, qui, si elles sont loin d'être ignorées de l'œuvre de V. Caron, ne sont pas au centre de ses préoccupations ; d'autre part, l'épisode limité que nous explorons (1933-1934) apporte une confirmation supplémentaire à la thèse qui est la sienne. On pourrait résumer cette dernière ainsi : l'hostilité, la stigmatisation, puis la persécution des réfugiés d'Allemagne, juifs pour la plupart, n'a pas été – loin s'en faut – l'attitude de tous les acteurs de l'époque qui se déroule entre 1933 et 1934. Mieux, à chaque moment d'une histoire plus longue, qui ensuite débouche sur le régime de Vichy, la persécution et le rejet n'étaient pas les seules actions mises en œuvre par l'État et ses fonctionnaires. Enfin, des contraintes politiques spécifiques, tenant à la période de crise économique et au rôle des « classes moyennes » ont joué un grand rôle dans

²⁷ Pour la biographie d'Alfred Golliard voir : Barbier J.-C., 2007, avec O. Büttner, « Alfred Golliard, préfet résistant (1881-1944), matériaux pour une biographie », rapport pour le ministère du travail, CEE, mars, 280p.

²⁸ La présente monographie n'est pas cependant écrite en tant qu'épisode de la vie professionnelle du préfet. Le repérage d'Alfred Golliard dans les pièces d'archives, grâce à ses mentions et notes manuscrites a servi à observer comment des individus peuvent utiliser les marges de manœuvre qui leur sont accessibles, comment ils choisissent d'agir, et au sein de quelles contraintes, à l'intérieur de logiques générales sur lesquelles ils n'ont cependant pas de prise. (le secrétaire général est le bras droit, l'homme à tout faire, le logisticien, l'intendant du préfet).

²⁹ V. Caron, *Uneasy asylum*, *op. cit.*

³⁰ Le travail d'archives s'est effectué à partir de 1999, puis, surtout, en 2005.

l'attitude des autorités. Ces conclusions qu'on peut lire chez V. Caron³¹ ne diminuent en rien l'importance de l'analyse qu'elle consacre à l'antisémitisme en France. L'observation de l'action de l'administration en Alsace dans la toute première période de l'existence du problème des réfugiés vient confirmer les analyses générales de V. Caron, mais, dans cette région, les éléments essentiels sont en quelque sorte exacerbés.

Notre observation est donc locale, centrée plus particulièrement sur Strasbourg dont la connaissance n'est pas inutile pour comprendre les contraintes des acteurs administratifs de l'accueil des réfugiés dans les trois départements dits « recouverts » du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle (par opposition, dans la langue de l'époque, aux « départements de l'intérieur »). C'est ce qu'on évoquera en première partie, après avoir procédé à une estimation quantitative du phénomène et après avoir identifié les acteurs qui, à la fin de janvier 1933, se trouvèrent mis dans l'obligation d'agir : la communauté juive locale, les autorités préfectorales et les organisations de défense des réfugiés. « L'État local » se trouve, pendant la période, sans directives claires de la part du gouvernement ; cependant, les hommes et femmes de l'administration, sous l'autorité du préfet et de son secrétaire général – lequel est l'homme à tout faire du précédent – ne peuvent pas rester inactifs. Ils sont obligés de trouver et mettre en œuvre des solutions. Tous ces acteurs sont insérés dans des contraintes que nous étudions, et qui s'imposent à tous. Dans une deuxième partie, nous essayons de décrire le contexte politique alsacien et strasbourgeois dans toutes ses dimensions pertinentes pour expliquer les contraintes et les marges des acteurs qui sont en position d'intervenir dans les décisions politiques, économiques et organisationnelles. Dans une troisième partie, on étudiera la construction, par l'administration locale, d'une forme de doctrine pour le « traitement administratif » des réfugiés, doctrine construite avec les moyens du bord, et en l'absence de politique du gouvernement, au moins jusqu'à l'été 1933.

Le durcissement de la fin de la période que nous étudions n'eut, apparemment, pas entièrement raison de l'application de cette doctrine. Des différences de traitement des réfugiés apparurent entre les trois départements. Rentrer dans l'analyse détaillée de la construction de ces solutions est possible grâce au travail d'archives. On y découvre des personnes utilisant leurs marges de manœuvre³², et pas seulement des bureaucrates dotés d'un « habitus », qui les agit mécaniquement. Ce qui frappe alors, c'est que les « solutions » proposées par les acteurs locaux dans les premiers mois de 1933 préfigurent l'éventail de celles (mis à part les internements dans les camps) proposées plus tard, jusqu'en 1939, par les dirigeants en charge des décisions, qu'il s'agisse des ministres, des hauts fonctionnaires parisiens, et des principaux responsables des organisations centrales de la communauté juive française. Nous essaierons en conclusion de cette monographie d'établir des éléments plus généraux pour montrer que les acteurs de l'administration ne sont pas de simples « exécutants » et que la singularité de leur action peut avoir des conséquences, fussent-elles modestes, sur une question que V. Caron a eu raison de considérer comme décisive pour la compréhension d'ensemble de l'histoire politique et culturelle de la France des années 1930, à

³¹ Voir en particulier, p. 1 à 12.

³² Un exemple typique de ces marges est cité par V. Caron, dans son *Uneasy Asylum*, (*op.cit.*, p. 35), celui du consul français de Cologne, qui invente un questionnaire spécial pour tracasser les réfugiés, à l'automne 1933. À l'inverse, Guy Brun, vice-consul à Saarbrücken en Sarre, deux ans plus tard, s'emploie à faciliter le passage des réfugiés sarrois vers la France (*ibid.*, p. 53).

la mesure de l'enjeu que représenta le renoncement du gouvernement français à ses principes démocratiques et à ses conceptions de la citoyenneté dans le but d'apaiser la dictature nazie³³.

³³ V. Caron, *Uneasy asylum*, *op. cit.*, p. 12 et p. 362-363.

Première Partie : L'arrivée des réfugiés en Alsace et leur accueil en 1933-34

Situons d'abord l'importance quantitative du phénomène de l'arrivée des réfugiés du nazisme (« *der Auszug der Deutschen Juden* », écrit l'organe local de la communauté strasbourgeoise, la *Tribune Juive*³⁴). Cela permettra de mieux cerner l'enjeu qui fut celui des acteurs locaux confrontés à cette arrivée inattendue, mais pourtant prévisible. Plus particulièrement obligés d'agir furent les divers milieux de la communauté juive, dont on montrera qu'ils furent rapidement en liaison avec la préfecture, laquelle, à cette époque cruciale, en est réduite, faute de directives gouvernementales, à des initiatives individuelles. Tant les deux comités de secours (principaux acteurs) que la préfecture se trouvent face à des contraintes politiques, humaines et matérielles relevant de plusieurs logiques : la question du marché du travail et de la concurrence, en période de crise économique, le rôle des autonomistes et leur lien avec l'Allemagne, la vigilance de la Ligue des Droits de l'Homme, la faiblesse du parti radical en Alsace, les actions des antisémites, et la pression des milieux commerçants et industriels qui commencent dès les premières arrivées de réfugiés. Ce sont les pièces essentielles d'un contexte local, constamment relié à la scène nationale. Évidemment, ceux et celles qui effectuent les actes de secours concrets sont les membres des organisations, alors que la préfecture intervient plutôt dans leur régulation.

Parmi les réfugiés qui arrivèrent en France, une petite minorité resta en Alsace-Lorraine

C'est le 16 mars qu'apparaît dans la presse nationale la nouvelle de l'arrivée des réfugiés qui fuient le nazisme (voir *Le Populaire* du 16.3.33)³⁵. Les premières réactions repérables dans les archives du Bas-Rhin datent de la même époque, de même que les premières initiatives des comités de secours et de la préfecture. L'arrivée au pouvoir des nazis en Allemagne se traduit très vite par le départ de milliers de Juifs d'Allemagne. L'Alsace-Moselle est voisine de l'Allemagne et il est logique qu'une partie notable des persécutés soit arrivée à Strasbourg. La préfecture du Bas-Rhin, en quelques jours, se trouve ainsi au centre de la question des réfugiés, comme ses homologues du Haut-Rhin et de la Moselle, bien avant que le gouvernement central ne s'occupe de la question.

Divers auteurs placent leur estimation globale entre 50 et 100.000 émigrants, et la SDN estima qu'en 1935, 100.000 Allemands avaient émigré. Patrick Weil³⁶, pour sa part, parle d'un total de réfugiés jusqu'à la veille de la guerre de 100.000, dont 60.000 seraient restés en France³⁷. Dans un autre article, il parle de 150.000 réfugiés qui ont quitté l'Allemagne, dont 27.000 ont été accueillis aux États-Unis, et il souligne que le chiffre français est incertain,

³⁴ « Organe indépendant du Judaïsme Français » ou « organe indépendant du Judaïsme de l'Est de la France », se présente comme « le seul hebdomadaire juif de l'Est de la France ». 1933 en est la 15^e année de publication. N° spécial, 18, 5 mai 1933, « Die Deutsche Judennot » (La détresse des Juifs allemands).

³⁵ On s'appuie ici sur Gilbert Badia, dir., *Les barbelés de l'exil, études sur l'émigration allemande et autrichienne (1938-1940)*, Grenoble, PUG, 1979, notamment pp. 18-24.

³⁶ Dans *Qu'est-ce qu'un Français ? Histoire de la nationalité en France depuis la Révolution française*, Paris, Gallimard Folio, 2^e ed., 2004, p. 132.

³⁷ V. Caron, (*op. cit.*, p. 14), cite, pour 1933, le chiffre de 60.000 réfugiés, dont 25.000, le plus gros contingent, auraient été reçus en France.

pour des raisons simples qui s'appliquent tout aussi bien aux chiffres locaux³⁸. En effet, non seulement il n'y a pas de comptabilisation officielle systématique, mais surtout, les chiffres portent non pas sur l'immigration nette comme aux États-Unis, mais sur des flux. Selon ses sources qui couvrent la période de 1933 à 1940, P. Weil estime ainsi que 120.000 Allemands et Autrichiens ont été admis en France (dont 90% de Juifs). La majorité d'entre eux auront quitté la France avant 1939. *Les évaluations officielles, au total, se situent donc dans une fourchette de 45.000 à 60.000 réfugiés qui sont restés en France, contre 70.000 aux États-Unis.*

Si l'on se concentre maintenant sur la période 1933-34 qui nous concerne ici, on manque pareillement de précision. 53.000 émigrants dont 37.000 Juifs quittent l'Allemagne en 1933 selon Gilbert Badia³⁹. Jean-Baptiste Joly, dans le même ouvrage, parle, à partir de statistiques « sujettes à caution », de 30.000 Juifs en provenance d'Allemagne ayant choisi la France en 1933. Plus de 15.000 étaient répertoriés au Comité national⁴⁰, ajoute-t-il, et 12.000 auraient⁴¹, par l'intermédiaire de ce comité, mais surtout à cause des mesures coercitives du gouvernement, quitté la France en 1934. Dans son ouvrage de 1979, G. Badia⁴² indiquait que, sur « 60 à 65.000 Allemands qui auraient quitté le Reich de février à septembre 1933, 25 à 30.000, selon les auteurs, seraient venus en France⁴³ ». Quant à Paula Hyman⁴⁴, elle considère qu'en 1933, il est arrivé « plus de 26.000 réfugiés juifs allemands ». La plupart des réfugiés d'Allemagne ont quitté la France, même si, en 1933-34, la France se signala parmi les autres pays pour être « un refuge majeur », selon le mot de V. Caron : en 1933, cela fut d'autant plus le cas que les autres pays européens adoptèrent des dispositions plus restrictives⁴⁵, voire parfois s'arrangèrent pour essayer de se débarrasser en France de leurs réfugiés⁴⁶. A ce chiffre sont venus s'ajouter les réfugiés sarrois : 4.000 selon le comité Nansen, 7.000 selon d'autres sources. *Au total, le chiffre de 30.000 à 40.000 (dont la plupart de réfugiés juifs) constitue donc une estimation pour les réfugiés arrivés en France en 1933-34.*

³⁸ P. Weil, « Politiques d'immigration de la France et des États-Unis à la veille de la Seconde Guerre mondiale », *Cahiers de la Shoah*, n° 2, 1995, p. 51-84.

³⁹ Badia G., dir., avec J.B. Joly, J.P. Mathieu, J. Omnès, J.M. Palmier, H. Roussel, *Les bannis de Hitler, accueil et luttes des exilés allemands*, Paris, EDI PU Vincennes, 1984, p. 16.

⁴⁰ Le Comité national (Comité national de secours aux Réfugiés allemands victimes de l'antisémitisme), est créé au début de juillet 1933, voir plus loin.

⁴¹ C'est le chiffre donné par Jacques Helbronner, l'un des dirigeants du Comité national de secours, en février 1934.

⁴² Badia G., dir., 1979, avec F. Joly, J.B. Joly, C. Laharie, I. Lederer, J.P. Mathieu, H. Roussel, J. Rovin, B. Vormeier, *Les barbelés de l'exil, études sur l'émigration allemande et autrichienne (1938-40)*, Grenoble, PUG., p. 20.

⁴³ p. 21, il parle en revanche d'un chiffre de 35.000 « plutôt sous-estimé ». Voir aussi la discussion dans V. Caron, p. 14, qui estime le nombre de réfugiés venus en 1933 à 25.000, sur un total de 60.000 ayant quitté l'Allemagne.

⁴⁴ Paula Hyman, *De Dreyfus à Vichy, l'évolution de la communauté juive en France (1906-1939)*, Paris, Fayard, 1985 [édition originale 1979], p. 328.

⁴⁵ V. Caron, *op. cit.*, p. 1.

⁴⁶ Devant la Commission interministérielle des Réfugiés israélites allemands, qui est réunie par le gouvernement depuis le 27 mai 1933, le ministre Chautemps fait ainsi état, le 16 octobre 1933, d'un convoi dirigé par la Hollande vers la France (Procès verbal de la 2^e séance, ABR 68AL688/1).

Comment cela se compare-t-il avec le cas local des « départements recouverts », à partir des données d'archives locales ? Le 26 mai 1933, Paul Valot, à l'époque dirigeant la Direction générale des Services d'Alsace et Lorraine (DGSAL) prépare une note à son ministre⁴⁷, dans laquelle il estime le flux des réfugiés à « environ 2.000 » ; ce chiffre, tel qu'imparfaitement il est accessible à l'administration, est passé à 3.300⁴⁸ à la fin août, mais nous ne disposons pas de statistique équivalente pour l'année 1934. Dans une note de l'été 1933 au ministre, sans date, P. Valot continuera de parler de 2.000 réfugiés, mais il s'agit désormais de ceux qui « restent actuellement ». Avec de telles statistiques disparates, qui semblent faire peu de cas de la différence entre les flux de personnes et les nombres de celles qui restent, il reste hasardeux de situer la vague des réfugiés vis-à-vis des estimations faites par les historiens concernant l'ensemble des départs d'Allemagne vers la France. Si l'on cumule cependant les estimations des trois préfets en août 1933⁴⁹, on obtient un flux global de plus de 10.000 réfugiés, à comparer avec un flux de 3.300 personnes contrôlées à leur passage à la frontière par les services des renseignements généraux⁵⁰. Dans la même note, P. Valot fait la comparaison avec les 2.000 restés en Alsace et Moselle : « Ce chiffre, rapproché de celui de la population totale des trois départements : 1.700.000⁵¹ et de celui de la population allemande de la Moselle : 20.000⁵², n'est pas à proprement parler impressionnant ». Il le compare à l'époque à un nombre de 7.000 réfugiés en région parisienne, un chiffre proche de celui donné par la préfecture de police et par les organisations de secours⁵³. Même en considérant les estimations hautes, la population des réfugiés d'Allemagne et d'Europe centrale est de toute façon mineure, par rapport aux autres groupes d'étrangers résidant dans le pays, comme par exemple, les Italiens (800.000)⁵⁴. Au total, on peut estimer qu'un tiers des réfugiés qui sont entrés en France se sont fixés dans le pays. Lors de l'assemblée générale du 23 juillet 1935, écrit l'historienne Anne Grynberg, les dirigeants du Comité national estiment que, sur les 15.000 réfugiés juifs d'Allemagne qu'ils ont secourus, 2.500 s'étaient fixés en France (ce qui

⁴⁷ La DGSAL coordonne les services extérieurs dans les trois départements « recouverts ». Elle a des bureaux à Strasbourg et d'autres à Paris. Le sous-secrétaire d'État en charge de la DGSAL est alors Guy La Chambre, (ABR, 98AL688/1).

⁴⁸ Le contrôleur Mallet (Sûreté nationale), dans une note du 17 mai suggère d'ajouter une marge de 30% de clandestins.

⁴⁹ Ces estimations sont établies en septembre 1933 pour une enquête faite par les services de P. Valot (voir plus loin).

⁵⁰ À l'époque, Contrôleur général à la direction de la Sûreté du ministère de l'intérieur à Strasbourg. En totalisant à la fin août 1933 les listes établies sous son contrôle, on obtient 3300 entrées aux frontières d'Alsace et Moselle. Le contrôleur établit des listes quotidiennes (voir plus loin).

⁵¹ Selon les sources contemporaines, le total de la population des trois départements est supérieur à l'époque : la population du Bas Rhin et de la Moselle étant à peu près équivalentes, autour de 680.000.

⁵² Cette évaluation de la population allemande est opportunément sous-estimée par P. Valot. En réalité, le secrétaire général de la préfecture arrive à une tout autre évaluation pour le Bas-Rhin: « Dans notre département [les Allemands] ne sont que déjà trop nombreux (plus de 10.000 au 31.12.32) sans compter les 35.527 naturalisés en vertu des dispositions du traité de Versailles, et les 40 à 50 .000 Allemands bénéficiaires de cartes frontalières, séjournant plus ou moins complètement sur notre territoire ». Note au préfet du 15.6.1933, ABR 286D176.

⁵³ Voir G. Badia, *Les barbelés...*, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁴ Anne Grynberg, « L'accueil des réfugiés d'Europe Centrale en France (1933-39) », *Cahiers de la Shoah*, n°1, 1994, p. 131-148.

vraisemblablement ne tient pas compte des « clandestins »⁵⁵). Ces chiffres seront, à l'occasion, grossièrement surestimés par les ministres pour leurs besoins politiques. Mais, juste avant le Front Populaire, en 1936, il reste de 8 à 10.000 réfugiés en France.

Peut-on se risquer alors à une estimation ? L'Alsace et Moselle aurait vu passer environ le tiers des réfugiés d'Allemagne, et, en été 1933, elle en aurait « gardé » selon les chiffres officiels, autour également du tiers de ceux qui étaient en France⁵⁶. On sent bien la fragilité d'un tel ordre de grandeur⁵⁷. Il indique cependant que la question n'a pas été marginale, ni pour l'Alsace, ni pour la France, ni bien sûr pour les réfugiés eux-mêmes. Il est donc légitime d'étudier plus particulièrement les conditions locales de l'accueil à Strasbourg pour éclairer la question de façon plus générale.

L'obligation d'agir

Quand on se place du point de vue local, dans les années 1933 et 1934, à la préfecture de Strasbourg, il est impossible d'admettre l'existence d'une politique d'immigration en France, et il faut préférer l'analyse déjà citée de P. Weil, selon laquelle la France n'a pas de telle politique jusqu'à la fin des années trente. À ce moment, c'est l'appréciation de la Ligue des droits de l'homme qui est vraisemblable : « Jusqu'à ces derniers mois, le régime des étrangers était soumis à des règles assez floues : complaisance à l'entrée, arbitraire à la sortie. On laissait passer à peu près tout le monde, sans garantie pour tous. On reconduisait n'importe qui, à n'importe quel moment, sans garantie pour lui⁵⁸ ». Il n'y a ni politique, ni a fortiori de « chef d'orchestre », ni même plan concerté pour mettre en œuvre un « arbitraire policier » en matière d'immigration. Comme on va le voir, la détermination de la politique à l'égard des réfugiés apparaît complètement marquée par les conditions économiques du marché du travail et de la concurrence avec les commerçants et professions, comme l'ont souligné, chacun à sa manière, G. Noiriel et V. Caron. Dans cette mesure, l'arrivée des réfugiés, au plan local, même si elle fait l'objet d'un traitement tout à fait particulier, est d'emblée perçue dans le « cadre cognitif » construit autour de la question politique de l'immigration et du marché du travail. Loin d'avoir été prévue – encore qu'on trouve les traces d'un plan de distribution de cartes de réfugiés dans les archives de la préfecture⁵⁹ – l'arrivée des réfugiés entraîne une obligation majeure d'agir pour les acteurs locaux, qu'il s'agisse de l'initiative privée qui organise des actions de secours ou de la préfecture, qui est en charge de la régulation et de l'ordre public.

⁵⁵ Ibid., p. 145. Des chiffres comparables sont également cités dans la *Tribune Juive* du 31.5. 1935, citant la *Jüdische Rundschau*.

⁵⁶ Cela se compare à la proportion générale en France, si l'on en croit G. Badia, J.-B. Joly et J. Omnes, qui estiment que sur 30.000 réfugiés qui s'étaient installés en France en 1933, 19.000 auraient quitté la France entre octobre 1933 et avril 1936 (p. 176, « Bref aperçu sur d'autres aspects de l'accueil » dans *Les Bannis de Hitler*, *op. cit.*)

⁵⁷ La difficulté de comptage et de recensement n'est pas exceptionnelle à l'époque ; voir à ce sujet les problèmes de recensement des « naturalisés », « Manières de voir, manières de compter dans les recensements de 1931 et 1936 », E. Guichard, in *Constructions des nationalités et immigration dans la France contemporaine*, E. Guichard & G. Noiriel, Paris, Presses de l'École normale supérieure, 1997, p. 71-98.

⁵⁸ Cité par J.-C. Bonnet, *Les pouvoirs publics..op. cit.*, p. 182.

⁵⁹ Voir la troisième section du présent texte.

À Metz et à Colmar, il existe des comités de secours que les réfugiés interrogés à la frontière par les commissaires mentionnent comme leur contact. À Strasbourg, la communauté juive (israélite, dans le langage de l'époque) se mobilise très vite. Le premier des comités, Comité de secours aux réfugiés allemands⁶⁰, est constitué quelques jours après l'arrivée des premiers réfugiés, le 25 mars 1933⁶¹, dans une réunion des représentants de « tous les israélites » de Strasbourg, à la salle consistoriale du Temple « pour les victimes de la révolution allemande ». Dès le début avril, il est en contact avec le secrétaire général de la préfecture, comme en témoignent les lettres et notes de ce dernier. Le second comité, Comité d'information et d'aide aux réfugiés allemands, sera créé plus tard. La *Tribune Juive* annonce sa fondation le 1^{er} juillet, et publie un premier bilan de son action le 1^{er} septembre 1933. Les services de la préfecture travaillent avec les deux. En effet, alors que les premiers contacts ont été avec le comité du quai Kléber, le rabbin Brunshwig (Etz Haïm), l'un des fondateurs du deuxième comité, multiplie les interventions, à partir de l'été⁶². Dans une lettre du 27 octobre 1933⁶³, le directeur de cabinet du préfet, pour renseigner un professeur de l'Université, donne son interprétation personnelle des divergences entre les deux comités : « Le comité d'information et d'aide aux réfugiés allemands a été créé le 1^{er} juillet 1933 sur l'initiative de quelques israélites allemands, notamment du sieur Erich Dantziger, réfugié politique, avec le concours de M. Achille Baumann, maire d'Illkirch-Graffenstaden et président de ce comité. L'organisation (...) est patronnée par M. le Rabbin Brunshwig, ministre officiant de la communauté israélite orthodoxe de Strasbourg. Ses dirigeants reprochent à l'autre comité de secours israélite patronné par M. le Rabbin Schwartz, dont le siège est à la Synagogue, de n'être pas assez actif pour le placement et l'installation des israélites allemands en France et de subir l'influence de la Chambre de commerce qui s'opposerait à l'emploi de réfugiés dans le département. Ce comité rival est d'ailleurs dirigé par Mme Rosenthal Baumann, sœur de Mr Achille Baumann. » La *Tribune Juive* documente régulièrement les activités des deux comités, ainsi un appel pour proposer des offres d'emploi au comité de secours, ainsi que la mise à disposition de chambres meublées est-il publié le 7 avril. Le numéro spécial du 5 mai contient plusieurs articles consacrés à la question des réfugiés et de l'immigration. La *Tribune* donne aussi un écho de l'Assemblée générale des rabbins français, qui fournira l'occasion d'une rencontre à la préfecture (voir ci-après) entre le Grand Rabbin de France, Israël Lévi, le préfet et le secrétaire général. Dans son éditorial, la *Tribune Juive* discute expressément des solutions plus ambitieuses que les secours, en particulier de la possibilité de l'établissement de colonies agricoles. La *Tribune* publie le 11 août 1933 un compte rendu détaillé des activités du comité du quai Kléber, qui comporte un centre d'hébergement. En été 1933, le centre a reçu 300 réfugiés, dont les deux tiers étaient allemands ; le comité distribue des secours et finance les frais de transport des réfugiés qui poursuivent leur voyage. Le comité d'aide et d'information organise la distribution de repas, et des cours de religion pour les enfants.

⁶⁰ Dont l'adresse est quai Kléber, à la synagogue, qui fut incendiée et détruite en septembre 1940 par des groupes nazis.

⁶¹ *Tribune Juive*, 31-3-1933.

⁶² ABR, 286D183, 286D383.

⁶³ ABR, 286D383.

Les réflexions de P. Hyman éclairent des divergences au plan local : elle souligne les spécificités de la communauté strasbourgeoise, la comparant aux organes officiels et aux milieux réfugiés de la capitale. Cette analyse s'insère, au plan national, dans le compte rendu des dilemmes de la communauté juive officielle devant l'accueil de réfugiés, hésitations qui ne datent pas des années 1930⁶⁴ : « Quoi qu'une telle attitude puisse paraître à courte vue et étriquée, elle est représentative d'un conflit perpétuel dans l'histoire du peuple juif entre une décision rationnelle visant à défendre les intérêts communautaires « locaux » et une réaction idéaliste poussant à accepter certains sacrifices afin d'aider les frères persécutés en temps de crise⁶⁵ ». P. Hyman mentionne en outre la particularité d'une partie de la communauté de Strasbourg, concernant l'attitude vis-à-vis de l'émancipation des Juifs et la pratique du judaïsme : « Parmi les dirigeants de la communauté juive, les Alsaciens semblent avoir été les seuls à avoir voulu dépasser l'idéologie de l'émancipation pour combattre les progrès de l'antisémitisme⁶⁶ ». La *Tribune Juive* du 12 mai 1933, dans son éditorial, estime ainsi que le « résultat de l'émancipation a été désastreux ». Au-delà de cet article particulier, les livraisons de la revue portent très souvent ce débat, et les mentions de la Palestine et du sionisme y sont nombreuses⁶⁷. La création du second comité d'accueil (lié à la partie orthodoxe de la communauté) est donc associée à des différences de points de vue au sein de la communauté de Strasbourg. Les livraisons de la *Tribune* contiennent de nombreux articles sur les réfugiés, de même que des annonces et des comptes-rendus d'actions visant à les accueillir, à les diriger vers des travaux agricoles, et à les aider à aller en Palestine.

Témoin également de la délicatesse des questions posées par l'arrivée des réfugiés, à l'époque, est la lettre que le président de la Communauté israélite de Strasbourg⁶⁸ adresse au Président du Conseil, le 3 mai 1933⁶⁹. Cette lettre mérite qu'on s'y attarde, en la mettant en relation avec d'autres facteurs locaux, d'autant qu'elle paraît avoir été instrumentalisée par les services de P. Valot et par le préfet du Bas-Rhin, Pierre Roland-Marcel. Le président de la communauté y note que « les sévices les plus odieux du régime hitlérien contre les juifs allemands ont poussé un nombre assez considérable de s'expatrier » et que « la France, toujours noble, par son très honoré Gouvernement, a ouvert ses portes à ces pauvres malheureux et les a accueillis avec bienveillance et bonté » ; notant aussi que la communauté a dès les premiers jours, porté secours aux réfugiés, il constate que « les efforts pour le placement de ces personnes, la plupart des jeunes gens (..) donnent peu de résultats. Il arrive même que des étrangers déjà casés sont congédiés par les patrons sur ordre de la Police ». Le président de la communauté en conclut que : « En effet, il y a toujours encore des chômeurs et l'autorité locale doit protéger la main-d'œuvre nationale. *Aussi pour des raisons politiques et ethniques [sic], il conviendrait de ne pas implanter trop d'allemands [sic] dans les 3 départements* » (notre italique). En conclusion, tout en indiquant que l'assistance pourra être encore poursuivie « quelques semaines, en attendant qu'il intervienne une solution

⁶⁴ Voir *op. cit.*, chapitre 3 (« le défi des immigrés ») et chapitre 8 (« Une vaine querelle »).

⁶⁵ P. Hyman, *De Dreyfus.., op. cit.*, p. 185.

⁶⁶ P. Hyman, *ibid.*, p. 304.

⁶⁷ Un exemple : l'article de fond du numéro spécial du 5 mai sur la « Judennot », conclut sur la solution d'une patrie juive en Palestine, pour le problème des Juifs allemands qui est, selon la revue, une partie du problème juif plus général (« *Die Lösung bietet nur Palästina* »).

⁶⁸ Il s'agit vraisemblablement de Lazare Blum.

⁶⁹ ABR, 98AL688/1.

favorable », il appelle le gouvernement à « une action de plus grande envergure pour créer une nouvelle situation à ces déshérités du sort ». La phrase en italique ci-dessus sera reprise dans plusieurs courriers, notamment une note au ministre de P. Valot du 26 mai 1933⁷⁰. On ne peut s'empêcher de penser que ceux qui, comme lui, utiliseront l'argument, se sentent en quelque sorte dédouanés d'une éventuelle accusation d'antisémitisme ou de refus du séjour des réfugiés, par le fait même que le président de la communauté strasbourgeoise se soit exprimé ainsi. P. Valot se garde au demeurant de mentionner la demande du président de la communauté, quant à une action « de plus grande envergure », qui semble en effet n'avoir jamais eu lieu – si l'on excepte le rôle de ce qui deviendra le « Comité national de secours⁷¹ ». Sans doute faut-il interpréter, dans la lettre du président de la communauté de Strasbourg, l'adjectif « ethnique » comme la trace de l'antisémitisme redouté ? En tous les cas, cet argument (que l'on trouvera aussi à l'époque utilisé par d'autres publications juives, comme *l'Univers israélite*) semble bien convenir au préfet Roland-Marcel interviewé par *le Matin*, en août, citant le grand rabbin dont il méconnaît le nom⁷².

La *Tribune Juive* publie le 5 mai la déclaration de l'assemblée générale des rabbins français qui s'est tenue à Strasbourg le 1^{er} mai, selon laquelle l'assemblée « 1) se fait l'écho de la douloureuse émotion qu'ont éveillée chez tous leurs fidèles, comme chez tous les croyants et les hommes de cœur, la propagande de haine du parti hitlérien, les violences exercées, depuis deux mois principalement, sur les Juifs en Allemagne [...] exprime ses sentiments de sympathie et de fraternité à toutes les victimes du fanatisme, à ceux qui ont dû s'expatrier comme à ceux qui sont restés dans leurs pays [...] 2) l'Association des Rabbins français tient à rendre hommage, au nom du judaïsme de France, à la grande bienveillance témoignée par le gouvernement et les autorités françaises aux réfugiés d'Allemagne [...] 3) l'Association (...) remercie son président et les éminentes personnalités groupées dans le Comité d'aide et d'accueil aux victimes de l'antisémitisme, pour les initiatives qu'ils ont prises et leur fait confiance pour continuer à défendre les droits des Juifs opprimés et soulager leurs souffrances. Elle adjure les communautés, les sociétés et tous les israélites de France de redoubler d'efforts généreux pour accueillir les réfugiés selon la tradition de l'hospitalité juive, pour contribuer largement aux fonds de secours, pour éclairer l'opinion autour d'eux ».

⁷⁰ 98AL688/1.

⁷¹ Le secrétaire général de la préfecture est en contact à Paris avec ce qu'il désigne comme « comité central des réfugiés ». L'organisme ne prend le titre de « Comité national de secours aux réfugiés allemands, victimes de l'antisémitisme » qu'au début juillet 1933 (voir l'annonce de sa création dans la *Tribune Juive* du 14 juillet). Il s'agit du regroupement de plusieurs comités existant auparavant, dont le Comité d'aide et d'accueil aux victimes de l'antisémitisme en Allemagne créé en mars 1933 à Paris (voir P. Hyman, *op. cit.*, p. 330) et le Comité de Défense des Juifs persécutés en Allemagne, fondé par Pierre Dreyfus, dont l'action est étudiée en détail par V. Caron. Sur la question de la diversité des orientations des comités, notamment idéologiques, voir le chapitre de J.B. Joly dans G. Badia (« L'aide aux émigrés juifs : le Comité national de secours, in *Les Bannis de Hitler*, *op. cit.*, p. 37-64). Cette création n'est pas exempte de conflits et d'exclusions. En outre, il existait, depuis 1928, dépendant de l'organisation juive d'émigration HICEM (fondée en 1927), un « comité central d'assistance aux émigrés juifs » qui, selon J.B. Joly (*op. cit.*, p. 38) a pris en charge les premiers arrivants en mars 1933 (voir la lettre du secrétaire général du 10 avril 1933 (ABR, 286D383).

⁷² Voir plus loin, article du journal conservateur *Le Matin* du 17 août 1933. C'est ce qui permet d'interpréter les réserves de la *Tribune Juive* quand, dans son numéro du 25 août 1933, elle revient sur la visite du Grand Rabbin de France à la préfecture, lors de l'Assemblée générale du rabinat, en mai 1933. Le 9 mars 1934, alors que la politique vis-à-vis des réfugiés s'est nettement durcie, la *Tribune Juive* revient sur cette visite et conteste le fait que le « grand-rabbin Lévi aurait demandé à l'administration préfectorale des mesures spéciales contre les Juifs allemands ».

La préfecture est active et suit de près les activités des comités d'aide aux réfugiés. Le secrétaire général, bien avant que le ministre Chautemps (le 1^{er} juillet) reconnaisse officiellement le comité national comme interlocuteur privilégié, est en contact avec ce qu'il désigne comme « Comité central des réfugiés juifs de Paris » (voir note précédente), avec qui il cherche à « examiner les moyens de répartir les réfugiés arrivés dans le Bas-Rhin sur l'ensemble du territoire national et notamment ceux d'entre eux qui sont forcés de travailler ». Les archives du Bas-Rhin contiennent des documents dispersés concernant les activités locales des comités. Ainsi une note des renseignements généraux du 18-10-1933⁷³ détaille les activités du comité qui a l'appui du consistoire (le comité de secours). Le 13 août 1934, beaucoup plus tard, les activités de « colonie agricole », dont parle aussi la *Tribune Juive* en 1933, continuent d'exister, et elles peuvent servir d'étape, comme le montre le cas de H.S., pour un départ en Palestine⁷⁴. Le jeune réfugié arrivé, étudiant dentiste, le 8 mai 1933 car il ne pouvait continuer ses études en Allemagne, s'était d'abord fixé à Paris où il a obtenu une carte d'identité de non travailleur, avant de revenir à la colonie agricole de Gertwiller ou Fegersheim.

D'autres soutiens locaux pour les réfugiés

La préfecture, par l'intermédiaire des services administratifs et des renseignements généraux suit de près les manifestations de l'opinion publique. Dans les premiers temps, celles-ci se présentent nettement en faveur des réfugiés. Des initiatives sont relatées dans la presse locale. Il est évidemment difficile d'apprécier, à distance, leur poids dans l'opinion locale, mais elles sont organisées par des institutions influentes. Le parti radical et radical-socialiste intervient tôt publiquement (le président local de la Ligue des droits de l'homme en est membre). Il organise une réunion publique dès le 21 mars⁷⁵. « La section de Strasbourg du parti républicain radical et radical socialiste, réunie en assemblée générale le 21 mars [1933] adresse à M. Guy La Chambre ses sincères félicitations pour les déclarations si fermes et si documentées qu'il a faites à la tribune du Parlement en réponse aux allégations tendancieuses de M. Stürmel⁷⁶ dont l'intervention uniquement dictée par de mesquines considérations de parti, constituait une manifestation pour le moins inopportune dans les graves circonstances actuelles et qui ne saurait s'expliquer que par le désir d'exercer sur le gouvernement une injustifiable pression. La Section radicale et radicale socialiste de Strasbourg, considérant qu'il est de constante tradition républicaine en Alsace d'accueillir tous les réfugiés politiques, insiste pour que des instructions soient données à tous les services frontaliers afin qu'on accueille sur le sol français, sans distinction de parti, les victimes du nouveau régime allemand ». Les socialistes sont présents et prennent la parole à une réunion tenue le 29 mai 1933 « contre la dictature hitlérienne, » au palais des Fêtes⁷⁷. Un an après, *la Dépêche*⁷⁸, le journal radical de Strasbourg, publiera un article désabusé à propos des réfugiés :

⁷³ ABR, 286D383, voir plus loin.

⁷⁴ ABR, 286D26.

⁷⁵ Dernières nouvelles de Strasbourg, (DNS), du 23 mars 1933.

⁷⁶ Il s'agit du député autonomiste Marcel Stürmel, député du Haut-Rhin de 1929 à 1942.

⁷⁷ ABR, 286D383. Les orateurs furent M. Naegelen, professeur, conseiller municipal socialiste ; Cerf, professeur, président de la section de la Ligue; Liebrich, communiste délégué du Secours rouge ; E. Imbs conseiller municipal socialiste.

⁷⁸ 15 avril 1934.

« Systématiquement on les a écartés de l'Alsace. Ils sont presque tous partis. Ainsi sont satisfaits les autonomistes que la présence de ces témoins de la barbarie d'outre-Rhin inquiétait fort. Ainsi sont satisfaites les Chambres de commerce qui redoutaient que de nouvelles entreprises créées par les réfugiés fussent préjudiciables aux intérêts alsaciens en employant de la main-d'œuvre indigène. Ainsi sont satisfaits les représentants ouvriers qui craignaient une augmentation du nombre de chômeurs par suite de la présence d'ouvriers étrangers. Ainsi sont satisfaites les autorités qui ont réussi à satisfaire et les autonomistes, et les Chambres de Commerce, et les organisations ouvrières. Mais on ne peut pas satisfaire tout le monde et son prochain. Les propriétaires d'immeubles se plaignent amèrement de la crise qui commence à s'affirmer de plus en plus. Les pancartes « à louer » apparaissent de plus en plus et de plus en plus les amateurs se font rares. De nouvelles bâtisses s'élèvent de tous cotés. Qui les habitera ? Et si elles se remplissent ne sera-ce pas au détriment des bâtisses anciennes. Mais qui sait ? Hitler n'a pas dit son dernier mot. Après les juifs et les marxistes, nous verrons peut être arriver les curés et les pasteurs.. ».

La Ligue des droits de l'homme, dont sa section strasbourgeoise allemande, fait aussi partie des appuis locaux existant pour l'accueil des réfugiés. Elle organise une réunion en octobre 1933⁷⁹. Les municipalités enfin, votent des soutiens. C'est le cas du conseil municipal de Strasbourg, où siège à l'époque comme maire le communiste dissident Charles Hueber (plus tard passé à la collaboration avec les occupants nazis), en conflit constant avec la préfecture, qui vote à l'unanimité un nouveau crédit de 20.000 francs pour les réfugiés allemands, mais aussi de plusieurs autres villes, ce qui amène, d'ailleurs, le ministre de l'intérieur à rappeler à l'ordre le Sous-secrétaire d'État à la Présidence du Conseil, le 4 novembre 1933⁸⁰ : « Vous m'avez informé qu'à la demande de la Fédération Nationale des Municipalités ouvrières et paysannes, plusieurs conseils municipaux communistes de vos départements ont pris une délibération accordant une subvention au Comité de secours aux réfugiés politiques allemands. J'ai l'honneur de vous faire connaître que les délibérations de cette nature ne sont pas susceptibles d'être approuvées ». D'autres comités sont, enfin, créés à Strasbourg pour aider les réfugiés⁸¹. La police d'État de Strasbourg en a repéré, le 20 mai 1933, quatre : outre celui de la communauté juive, celui de la *Presse libre* (socialiste) ; de *L'Humanité* (PC orthodoxe) ; de la *Neue Welt* (PC opposition).

Au total, dans le cadre d'un mouvement d'opinion plutôt favorable aux réfugiés persécutés par les nazis, la situation déclenche un état d'urgence pour les acteurs.

Une préfecture contrainte d'agir « à sa guise »

En l'absence de consignes gouvernementales, la préfecture doit se débrouiller et on la voit multiplier les contacts sous l'autorité du secrétaire général, selon toute vraisemblance en accord avec le préfet⁸². *Cet « arbitraire » est structurel pour autant que les initiatives ne sont*

⁷⁹ DNS du 4 octobre 1933.

⁸⁰ ABR, 98AL688/1.

⁸¹ ABR, 286D383.

⁸² Les pièces d'archives portent systématiquement les signatures du secrétaire général. C'est évidemment une action « à sa guise », pour reprendre l'expression utilisée par les critiques. Selon l'expression de Marcel Livian parlant des années 34 et 35, avant le Front populaire, quand il écrit, à propos des réfugiés : « Ceux-ci ont du mal

pas encadrées par des règles explicitement légitimées par une autre autorité que l'administration locale elle-même. Alors que les premiers réfugiés recueillent l'attention de la presse à la mi-mars 1933, il a bien fallu cependant que les préfetures agissent « à leur guise » pour prendre des mesures d'accueil, d'orientation et de contrôle des réfugiés, alors même que la première circulaire officielle qui donne des instructions, au demeurant nettement « libérales » en comparaison avec ce qui se passera après, est celle du ministre de l'intérieur Chautemps, en date du 20 avril 1933, qui déclenchera la procédure devenue « normale » de traitement des demandes de cartes d'identité⁸³.

L'absence de politique du gouvernement

En l'absence de toute politique spécifique aux réfugiés, le domaine de l'administration est *logiquement* balisé par la législation sur l'immigration et la main-d'œuvre étrangère. Ainsi, les deux lois qui concernent leurs rapports avec l'administration et avec le marché du travail sont celles qui s'appliquent aux étrangers en général. La difficulté même de la définition de la notion de « réfugié politique » apparaît comme un thème permanent dans la littérature historique et les propos de maints acteurs. À Strasbourg, il arrive souvent que les textes administratifs utilisent les guillemets, au début 1933, comme pour se distancier d'un phénomène indéfinissable, ou même, comme dans les notes de la Sûreté, pour manifester un soupçon ou un scepticisme à propos de l'existence même de demandeurs d'asile. C'est le cas, par exemple, d'une des toutes premières notes du Contrôleur général de la Sûreté Mallet⁸⁴, qui, en avril, semble encore fort sceptique à propos de l'importance de l'arrivée de réfugiés d'Allemagne. Il écrit : « Votre demande téléphonique au sujet des « Réfugiés » (sic)⁸⁵, jusqu'à ce jour, 28 personnes seulement ont été identifiées par nos postes frontières déclarant avoir dû quitter l'Allemagne en raison de la situation politique » et il conclut : « il ne semble pas qu'une grande affluence de « Réfugiés » (sic) soit à prévoir dans les jours prochains ». L'attitude policière soupçonneuse et hostile ne fait pas de doute. Mais l'histoire donnera tort au contrôleur quant au flot des persécutés qui allait suivre. A la fin d'août 1933, selon les tableaux que ses propres services établissent régulièrement en signalant les célébrités, 3.400 personnes seront passées par les postes frontières de son ressort.

En mars 1933, les deux principales lois qui concernent les réfugiés comme les autres étrangers sont, outre la loi sur la nationalité du 10 août 1927, la loi du 11 août 1926 qui impose la mention « travailleur » sur les cartes d'identité d'étrangers qui veulent se faire

à pénétrer en France. Les Préfets des départements frontières agissaient à leur guise » (*Le Parti socialiste.., op. cit.*, p. 50).

⁸³ ABR, 98AL688/2.

⁸⁴ Note du 27 mars 1933 au ministère de l'intérieur (Sûreté générale), ABR, 286D383. Le contrôleur est la plus haute autorité en charge de ces questions, représentant les services du ministère de l'intérieur dans le département.

⁸⁵ Dans une circulaire n° 40 [mention Secret] du 1^{er} avril 1933 (ABR 98AL688/1) mise en copie aux préfets des départements recouverts, le contrôleur Mallet emploie aussi les guillemets pour « Réfugiés ». Il donne des instructions pour le dépistage des « escrocs et provocateurs » et pour que l'administration préfectorale soit tenue au courant des déplacements de tous les réfugiés, demandant que tous les voyageurs d'Allemagne soient « interpellés ». Sa circulaire se conclut ainsi : « au préalable, on ne doit pas admettre d'emblée sous prétexte qu'ils déclarent avoir subi des vexations, des non-allemands [sic] sans ressources et sans papiers, qu'il ne sera plus possible, par la suite, de refouler vers l'Allemagne ».

embaucher⁸⁶, et la loi du 10 août 1932, « protégeant la main-d'œuvre nationale » et instaurant des quotas d'embauche par voie de décrets, qui, soit dit en passant, ne vont vraiment être pris qu'à partir de la fin 1934⁸⁷. Pour le reste, les questions de réfugiés sont traitées par voie de circulaires des divers ministères concernés, Affaires étrangères, Intérieur, Travail. La loi de 1926, au moment où les réfugiés arrivent à Strasbourg, est précisée par le décret du 10 juillet 1929⁸⁸, qui régleme la délivrance des cartes d'identité aux étrangers, lequel sera plusieurs fois modifié dans les années suivantes, dans le sens de la sévérité. La période des années 30 fut, il est vrai l'occasion de la publication d'une véritable forêt de décrets et de circulaires, dont la prolifération s'accroîtra encore dans les dernières années de la décennie⁸⁹.

Les actes pour lesquels les réfugiés sont amenés à être en contact (voir la troisième partie de ce texte) avec les services de la préfecture sont ceux qui concernent l'éventuelle acquisition de la nationalité française (naturalisation, passeport), mais surtout l'obtention d'un permis de séjour, voire d'une carte d'identité d'étranger – dont la carte d'identité portant la mention « travailleur ». Un décret du 23 octobre 1933 établira plus tard que l'étranger qui veut travailler doit, dès son entrée à la frontière solliciter la délivrance d'une carte d'identité de travailleur étranger⁹⁰. Le caractère changeant des dispositions ne favorise en rien la capacité des services de la préfecture du Bas-Rhin de traiter les dossiers et un important retard est enregistré, qui amène le secrétaire général à demander une réorganisation de ses services⁹¹. En fin d'année 1933, le préfet a d'ailleurs envoyé une circulaire aux maires et aux commissaires de police pour leur dire les difficultés qu'il rencontre et leur annoncer que le ministère de l'intérieur prolonge de trois mois, jusqu'à la fin mars 1934, la validité des récépissés de demandes de cartes⁹².

En fonction de ces incidents et aléas divers, les réfugiés, comme les autres étrangers, peuvent être amenés à connaître des mesures d'expulsion ou de refoulement. Il y a une distinction générale entre extradition, refoulement (personnes dépourvues de passeport), rapatriement (pratiqué en cas de chômage avec l'accord de l'intéressé) expulsion (mesure de police judiciaire ou administrative). Au moment où nous nous situons, les *expulsions* sont, majoritairement, prononcées pour des condamnés de droit commun (judiciaire) ou des personnes considérées comme « indésirables » politiquement. Mais les motifs et les quantités d'expulsions augmenteront après 1934, en particulier avec la circulaire du 31 octobre 1934, du ministre Marchandeaup, prise à l'encontre de tous les immigrants, réfugiés ou non, après l'assassinat du roi de Yougoslavie et du ministre Louis Barthou (à Marseille, le 9 octobre)⁹³.

⁸⁶ J.-C. Bonnet, *op. cit.*, p. 145 ssq.

⁸⁷ P. Weil, « Politiques... », *op. cit.*, p. 55.

⁸⁸ JO du 23 juillet 1929. Le décret définit, notamment, le nombre des photographies, la taxe à acquitter, la fourniture de papiers authentiques, les fiches individuelles, etc., ainsi que le récépissé qui est remis aux demandeurs de cartes. Les cartes d'identité sont délivrées par les préfectures.

⁸⁹ Voir, pour une liste non exhaustive, Hanna Schramm et Barbara Vormeier, *Vivre à Gurs*, Paris, La Découverte, 1979, p. 364 ssq.

⁹⁰ Voir M. Livian, *Le régime juridique*, *op. cit.*, p. 71-72.

⁹¹ ABR 286D43.

⁹² ABR 286D43.

⁹³ Voir V. Caron, *Uneasy...*, *op. cit.* p. 45-46.

Les *refoulements* prennent un caractère particulier quand il s'agit des réfugiés : précisément en mars 1933, un réfugié est admis très souvent sans passeport. Il peut être refoulé dès lors qu'il n'obtient pas un titre de séjour valide, ce qui ne signifie pas son expulsion, mais il se trouve alors en séjour irrégulier sur le territoire⁹⁴. L'impact de ces refoulements est donc éminemment variable : il peut y avoir reconduite à la frontière organisée par la police, ou une mesure non suivie d'effets concrets, voire, même pas notifiée aux intéressés. Prenons quelques exemples, illustrant à la fois l'arbitraire du traitement des réfugiés et son incertaine efficacité.

Dans une lettre du 29 mars 1934⁹⁵ au ministre de l'intérieur, le préfet du Haut-Rhin fait valoir son zèle (et ses marges de manœuvre) :

« Par dépêche circulaire du 4 décembre 1933 vous avez édicté des dispositions particulièrement strictes en matière d'expulsion et de refoulement d'étrangers. J'ai l'honneur de vous informer que dès réception j'ai adressé à mes collaborateurs des recommandations pour en assurer la scrupuleuse observation. Je me suis moi-même employé à veiller à leur rigoureuse application. Je crois à cet égard, de mon devoir de signaler que des réfugiés politiques ou se prétendant tels, objets d'une de ces mesures et plus spécialement de refoulement, provoquent pour s'y soustraire des démarches et des interventions. Pour ma part, je n'en tiens pas compte, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, motivés notamment par des raisons de famille ou de santé dûment justifiées et pour lesquels (sic) je n'ai d'ailleurs jamais manqué de vous référer. En effet, outre d'impérieuses exigences d'ordre national et économique, les circonstances présentes, dont de récentes et significatives, font apparaître que dans l'intérêt même des étrangers, pour leur sécurité personnelle, leur présence dans un département frontière n'est ni opportune ni désirable. D'autre part, ces mesures rapportant ou modifiant à l'égard de certains d'entre eux les décisions prises, ont pour conséquence de susciter chez d'autres l'usage des mêmes procédés aux mêmes fins. Ainsi, je me permets d'appeler votre haute attention sur ces considérations en vue d'une absolue efficacité de vos instructions dont je n'ai cessé de m'inspirer. »

Un réfugié, F.-A. E., ancien membre « du Kampf Bund, contre le fascisme dans le Reich, arrêté pendant 36 heures le 26.4.33 par les autorités hitlériennes, a pris la fuite aussitôt après sa libération. Il s'est ensuite rendu en Sarre », en 1933⁹⁶. La police fait une enquête trois ans après pour signaler qu'il vient d'obtenir de la mairie de Turckheim un récépissé de carte d'identité et qu'il travaille régulièrement ainsi que sa femme, mais que son emploi par les Ponts et Chaussées pose un problème de concurrence avec les chômeurs de nationalité française. À l'inverse, un commissaire divisionnaire, le 13 octobre 1934, rend compte du refoulement effectué « sur Sarrebruck, par l'express de 19h 47 » du réfugié E.S., représentant de commerce, qui était arrivé en septembre 1933. Un autre réfugié, K. L., dont l'épouse réside encore en Pologne est arrivé en février 1934 en France, s'est ensuite rendu à Sarrebruck puis

⁹⁴ Voir, pour d'autres précisions, V. Caron, *op. cit.*, p. 45. Ainsi que P. Rygiel, (*Le bon grain et l'ivraie*, 2006, La Courneuve, Aux lieux d'être, 2006, p. 193) : « nous nommons refoulement l'ensemble des décisions administratives, prises sans que les services centraux de l'État aient été consultés, qui enjoignent à un étranger de quitter le territoire ou de ne pas y entrer ».

⁹⁵ ABR 89AL688/1.

⁹⁶ L'enquête est faite par le commissaire de Colmar, en mai 1936, 98AL 688/1.

revient à Strasbourg, au début mars. Il est refoulé mais le commissaire note en mars : « a l'intention de se rendre en Palestine ».

Plus précisément, *trois textes* scandent l'encadrement administrativo-juridique de la période : deux circulaires du ministère de l'Intérieur (avril et juillet 1933) et une lettre du ministère des Affaires étrangères (octobre 1933). Avant que le premier de ces textes – la circulaire Chautemps du 20 avril 1933 – ne lui soit adressé, la préfecture du Bas-Rhin est conduite à improviser pendant au minimum un mois. Comme on l'expliquera dans la troisième partie, c'est à ce moment que le préfet et le secrétaire général se forgent une « doctrine ». Cette circonstance illustre parfaitement la marge des acteurs locaux. Au demeurant, même après l'édition de cette circulaire, il ne faudrait pas imaginer que tous les problèmes sont « réglés », comme en témoigne la demande du préfet de Moselle en septembre 1933. Après avoir exposé sa « ligne de conduite », il conclut un courrier de six pages au directeur de la DGSAL du 21 septembre⁹⁷ ainsi : « Il y aurait, je crois, un très grand intérêt à ce qu'en pareille matière des instructions générales soient données aux préfets des départements recouverts et soient connues de la population. Cette question des réfugiés politiques commence à émouvoir sérieusement l'opinion publique, si j'en juge par les interventions en sens divers qui se produisent autour de moi (...) je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire connaître si vous approuvez ma manière de procéder jusqu'à ce jour, et, d'autre part, me donner pour l'avenir les instructions nécessaires ».

Les initiatives prises par le secrétaire général du Bas-Rhin et ses services fin mars et début avril, avant la circulaire, sont diverses : suivi et expédition des listes de réfugiés au ministère de l'Intérieur, contacts, déjà notés, avec les comités locaux et le comité parisien de bienfaisance, autorisation de distribution de billets de travail⁹⁸, contacts avec le ministère du travail. Ce dernier aspect – la question des autorisations de travail – n'est pas le moins délicat, en cette période de chômage et de restrictions sans cesse plus précises des motifs d'autorisation. Au début mai 1933, le secrétaire général prépare une lettre pour rendre compte au Sous-secrétaire d'État (DGSAL) : « 285 demandes de cartes d'identité de réfugiés en majorité juifs (...) mes services se maintiennent en rapports constants » avec le contrôleur Mallet et le « président du Comité de bienfaisance israélite de Strasbourg⁹⁹ ». Le 18 mai, il demande à ses services de recenser les postes disponibles à transmettre à ce comité. Le 26 mai, il écrit à son président : « Je viens de prier M. le Directeur de l'Office de Placement et M. le Directeur des Services agricoles de vous signaler éventuellement les emplois vacants qui pourraient être occupés par des Réfugiés (sic) politiques allemands¹⁰⁰ ». Le même jour, le secrétaire général mentionne, dans une lettre au ministère du travail (Service central de la Main-d'œuvre) qui ne lui a pas encore donné d'instructions, deux mois après le début du mouvement des réfugiés, qu'il applique ce qu'il est permis de considérer comme une « règle » : le principe de distribution *d'autorisations de séjour de 3 mois*¹⁰¹. Bien

⁹⁷ ABR, 98AL 688/1.

⁹⁸ Le secrétaire général, le 10 avril, rend compte à son préfet « nous avons distribué 16 billets » (ABR, 286AD383).

⁹⁹ ABR, 98AL688/1.

¹⁰⁰ ABR, 460D36.

¹⁰¹ L'autorisation de séjour peut être rangée dans la catégorie des mesures à caractère « humanitaire » ; comme on le verra par la suite, les services centraux refusent de l'utiliser. Il est possible de penser que le fait d'accorder

évidemment, il ne s'agit pas d'une règle juridique, et elle naît dans une situation dans laquelle les autorités sont obligées de créer de la « jurisprudence ». Cette marge d'une action obligée localement continuera bien après la circulaire du 20 avril, jusqu'à l'été, avec la deuxième circulaire de juillet, donc environ quatre mois. Que dit en effet la première des circulaires de Chautemps ?

La circulaire n° 222 du 20 avril 1933 intervient environ un mois après l'arrivée des premiers réfugiés d'Allemagne, et plus de quinze jours après que son signataire, Camille Chautemps, ait prétendu faussement à l'Assemblée nationale que toutes les dispositions avaient été prises¹⁰². Quelles sont ses dispositions essentielles¹⁰³ ? Notons d'abord qu'elle découle des instructions données par le ministère des Affaires étrangères en matière de visas : les consuls d'Allemagne sont invités à examiner « dans l'esprit le plus large et le plus libéral » les demandes de visa. Ces visas ne doivent toutefois durer que *deux mois*, durée au-delà de laquelle les réfugiés devront faire « connaître leurs intentions en temps utile », à l'administration. La circulaire Chautemps rappelle que cet accueil suppose le respect des lois « intéressant l'ordre public » et l'abstention de toute activité politique. Elle explique comment les réfugiés allemands pourront se présenter aux frontières, éventuellement sans passeport régulièrement visé, et être admis à pénétrer sur le territoire français, « sur simple énonciation de leur qualité », auquel cas ils seront munis d'un « sauf-conduit » d'une validité strictement limitée à 20 jours. Les préfets seront alors amenés, dit la circulaire, à instruire « la demande de carte d'identité qu'ils ne manqueront pas de présenter ». Le ministre de l'intérieur rappelle que ces demandes doivent lui être soumises, « d'urgence, pour décision » ; il ajoute que si les réfugiés cherchent à travailler dans un emploi salarié, ils doivent être mis en contact avec les « organisations départementales de la main-d'œuvre étrangère ». La circulaire s'abstient de toutes instructions concernant la mise en œuvre des permis de séjour, pendant le temps qu'il faut pour instruire les demandes de cartes d'identité, ce qui est particulièrement problématique quand on sait le retard des services centraux en la matière. De même, la circulaire s'abstient d'aborder la question des critères d'autorisation du séjour, de mentionner s'il s'agit d'autoriser le séjour sur place ou ailleurs, de dire quoi que ce soit sur la question du marché du travail – excepté la référence à la nécessité de passer par le service départemental. Ce qui implique que les préfetures locales, qui avaient déjà commencé à le faire de toute façon, vont continuer à agir selon leur « ligne de conduite » comme le disait le préfet de Moselle cité ci-dessus. La préfecture du Bas-Rhin, comme ses voisines, a dû se construire une « ligne de conduite » et cela ne relève pas, ici du moins, de l'arbitraire au sens de la captation par les « petits fonctionnaires orgueilleux » que critiquait Marius Moutet à l'Assemblée nationale à l'automne 1934. En effet, ces derniers, sous la gouverne de plus hauts fonctionnaires, sont, dans ce cas, contraints de se construire une doctrine locale arbitraire, car il n'y en a pas d'autres, pas plus au parlement que dans les circulaires ministérielles. Quel que soit leur souci d'équité et d'intérêt général, ou, à l'inverse de leur xénophobie il était donc inévitable qu'il y ait des variations importantes dans l'action, et, donc de l'arbitraire, ce qu'on observera bientôt en comparant les trois préfetures.

de telles autorisations de séjour, malgré les décisions arbitraires, relèverait de l'influence de ce que V. Caron a appelé des « *strong countervailing forces* » (des forces contraires puissantes) à l'œuvre au cours des années 1930 et qui adoucissent, dans l'esprit d'un héritage républicain, la sévérité des initiatives contre les réfugiés. (*Uneasy asylum, op. cit.*, p. 5).

¹⁰² *Journal Officiel*, Débats, 5.4. 1933.

¹⁰³ AN F1A 3529.

Deuxième Partie : Le contexte alsacien : contraintes, pressions sociales, opinions locales polarisées

Interpréter les actions des acteurs locaux suppose de considérer le contexte et les contraintes au sein desquels ils agissent, les représentations qu'ils partagent. Pour les acteurs visibles dans l'espace public, la tâche est plus aisée : les archives donnent accès aux thèmes qui font l'objet de suivi. La presse se fait l'écho de mouvements d'opinion, en participant à leur création. L'exploration locale confirme l'importance accordée de façon transversale par tous les acteurs aux questions liées au travail et à la concurrence, notamment des commerçants, mais pas seulement¹⁰⁴. Par comparaison avec le paysage intellectuel et cognitif dans le reste de la France, l'Alsace possède en outre plusieurs caractéristiques qui constituent autant de contraintes supplémentaires pour les acteurs locaux : l'Allemagne est proche géographiquement, et l'Alsace-Lorraine, dont la langue est germanique, a appartenu longtemps à l'Allemagne. Un mouvement autonomiste y est à ce moment très actif et la préfecture le combat activement; ce mouvement a une composante antisémite. La question de la langue est très sensible. L'image des réfugiés, parlant allemand et pour la plupart juifs, vient s'insérer dans cet univers cognitif, qui ne peut que déclencher, de la part de l'administration, une série de « précautions » à caractère tactique ou stratégique, pour protéger les arrangements et équilibres politiques locaux et la situation du gouvernement. Cette attitude peut expliquer, en partie, les doctrines locales qui se construisent à propos de l'accueil des réfugiés en Alsace. Du point de vue des relations entre l'Alsace et l'Allemagne, la tension est repérable dans l'opinion, mais l'arrivée des réfugiés est perçue comme temporaire. En second lieu, le département est « difficile », comme s'en plaint le préfet Pierre Roland-Marcel. La question « autonomiste » est présente et les particularités des lois en Alsace, avec le débat sur la laïcité¹⁰⁵, qui n'y est pas respectée, mais aussi la place de la langue allemande : tous les comptes-rendus des séances du Conseil général sont à l'époque établis dans les deux langues. L'opinion est polarisée entre les autonomistes et les républicains, menés par les radicaux, mais il y a plusieurs tendances très différentes chez les autonomistes. Ce mélange déjà complexe doit ensuite être associé aux perceptions dans l'opinion, et à leur manipulation par les intérêts, concernant la crise économique, ses effets sur le marché du travail et la concurrence putative des immigrés (de ce point de vue, il y a tendance nette à assimiler la question de l'immigration et celle des réfugiés, malgré les demandes répétées des représentants de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen). Comme l'a plus généralement établi V. Caron, le rôle joué par les commerçants et les professions libérales est essentiel pour sa contribution à une politique d'exclusion dès la deuxième moitié de 1933.

Les relations entre l'Alsace et ce qui se passe en Allemagne

Le thème « national » est essentiel pour le gouvernement et les forces républicaines sont associées à la préfecture pour le mettre en avant. Le 12 février 1928, le président du Conseil Poincaré effectue à Strasbourg une visite officielle. Le préfet Henri Borromée, dans son discours, indique « à travers les siècles, la force de l'Alsace-Lorraine demeure sa fidélité à l'idéal français¹⁰⁶ », il est accompagné par Jacques Peirotes, socialiste, ancien député SPD au

¹⁰⁴ C'est un élément qui est souligné fortement dans les analyses de V. Caron, *Uneasy...*, *op. cit.*

¹⁰⁵ Edouard Herriot, en 1924, a finalement renoncé à l'abrogation du Concordat et l'introduction des lois laïques, après avoir notamment été conspué à Colmar.

¹⁰⁶ ABR 286D191.

Reichstag et maire de Strasbourg jusqu'en 1929, qui conclut son allocution ainsi : « Français nous voulons être, Français nous voulons rester, Français sans condition, Français tout court » (id.). Dans son allocution, Poincaré évoque directement le procès des autonomistes qui doit s'ouvrir prochainement, en avril à Colmar. Il qualifie « les vilénies de quelques malfaiteurs et les actes de démente de quelques égarés », pour conclure que l'Alsace « n'admettra pas que sous prétexte de réclamer pour elle de très larges libertés, des agents suspects (...) entretiennent chez elle des journaux alimentés par des ressources étrangères, prenant contact avec des organisations étrangères, et préparant, sous le voile de l'autonomie, la neutralité de l'Alsace et une nouvelle amputation de la France » (id.). Aux élections municipales de 1929, une ligne éphémère de *Volksfront* regroupe les différents courants « autonomistes », c'est-à-dire les partisans de l'UPR – Union Populaire Républicaine d'Alsace, le principal parti régionaliste, les autonomistes les plus radicaux et les communistes¹⁰⁷. Ensuite, l'évolution de la poussée autonomiste se diversifiera.

Dès 1932, la propagande allemande s'intensifie en Alsace¹⁰⁸. Cette période est aussi celle de grèves importantes. Après les élections de 1932, dans le Bas-Rhin, à la différence du Haut-Rhin, l'autonomisme connaît un net progrès : « les trois partis autonomistes, *Landespartei*, communistes d'opposition et progressistes représentent 23,9% des suffrages au lieu de 11,5% en 1928, communistes exclus »¹⁰⁹. Le maire de Strasbourg est Charles Hueber, membre du parti communiste d'opposition, qui a remplacé, depuis 1929, J. Peirottes. La préfecture, pendant cette période, est en conflit constant avec la mairie. Élu député en 1936, Hueber connaîtra une dérive pronazie, pour finir en 1942, lors de sa mort, par recevoir les honneurs de l'occupant nazi. Au Conseil général, jusqu'aux élections de 1931, la majorité élit comme président Alfred Oberkirch, co-fondateur de l'APNA (Action populaire nationale d'Alsace), par scission de l'UPR, parti catholique. Mais, en 1931, à la faveur d'un changement de majorité, Oberkirch est remplacé par Michel Walter à la présidence du Conseil Général. Walter, considéré comme modéré, s'efforce de présider ce conseil en s'alliant avec les autonomistes.

Le Conseil général et les réfugiés

La situation politique locale est particulièrement délicate, et cela se marque au Conseil général, qui illustre une ambiance locale de guérilla de la préfecture avec les autonomistes de diverses obédiences. Le maire Hueber, communiste dissident, s'est rapproché de ces derniers. Si la question proprement dite des réfugiés ne vient pas à l'ordre du jour des réunions du Conseil général en 1933 et 1934, les rapports avec l'Allemagne et la question du nazisme y sont présents constamment. A. Oberkirch, pour ne prendre qu'un exemple, y fait allusion quand il est question des incidents au théâtre municipal, où une pièce en langue allemande est perturbée par une manifestation en mai 1933 : « En Allemagne, on a jeté des hommes d'art dans la rue, des professeurs » et il évoque « les drames affreux qui se déroulent

¹⁰⁷ Si l'on suit les distinctions de François G. Dreyfus (*La vie politique en Alsace, 1919-1936*, Armand Colin, Paris, 1969), on doit distinguer la forme modérée d'autonomisme ou de régionalisme, représentée par le parti catholique UPR, des mouvements plus radicaux luttant pour l'autonomie et du parti communiste qui défend le droit des Alsaciens à disposer d'eux-mêmes. Le parti communiste fera ensuite scission.

¹⁰⁸ Dreyfus, *La vie politique.., op. cit.*, p. 195 ssq.

¹⁰⁹ Ibid., p. 182.

journallement¹¹⁰ ». « Le théâtre, dit-il, doit être un temple de paix et de concorde, mais il ne faut pas jouer avec les susceptibilités nationales de nos populations, elles ont manifesté pour la pensée française », alors que les communistes affirment qu'ils ont voulu manifester contre l'hitlérisme.

La tension montante avec l'Allemagne voisine

Dans ses mémoires, Edouard Herriot a retracé, particulièrement depuis l'année 1932, la permanence de la préoccupation allemande au conseil des ministres¹¹¹. Il sera bientôt Président du conseil et ministre des affaires étrangères. Les *Dernières Nouvelles de Strasbourg* (DNS) publient son interview au journal belge *La Meuse*¹¹² : « J'ai été élevé dans le respect de la signature donnée. Je ne puis admettre que les Allemands, après avoir signé le traité de Versailles, le plan Dawes et Young, après avoir pris des engagements formels, cherchent à les éluder. » Un an après, le 5 mars 1933, les DNS publient un nouvel article de lui, sur les affaires internationales et l'attitude de l'Allemagne, et le préfet Roland-Marcel, qui remet des distinctions, appelle à se rappeler « l'histoire de la Nation » qui révélera que « toutes les tentatives entreprises pour dissocier les énergies françaises n'ont eu finalement comme effet que de vivifier davantage les communes vertus de notre peuple et de les unir (...) jusque sous ses broussailles, le sol de nos provinces recèle des germes de force fière qui mûrissent inlassablement en dépit des orages ! ». A la même page du journal, on peut lire « Kehl sous le signe de Hitler » : « Un de nos concitoyens qui s'est rendu hier à Kehl pour affaires nous a fait part de ce qu'il y a vu et entendu ». « Les habitants (...) semblent en proie à une véritable psychose collective sous l'influence hitlérienne. Toutes les maisons sont pavoisées, mais ce qui surprend, c'est l'absence du drapeau badois, et, bien entendu, des couleurs de la République, qui ont fait place à l'emblème à la croix gammée et à l'ancien drapeau impérial ». « A tous les coins des rues, on entend des gamins de 8 à 10 ans proférer des 'Hitler-Heil'. Même les gens posés appartenant à la bourgeoisie qui, jusqu'à présent, ont montré peu d'enthousiasme pour Hitler, n'hésitent plus à saluer 'à la romaine' et la chemise brune que l'on aperçoit sous maint pardessus est portée avec fierté ».

L'information locale à propos des événements d'Allemagne

Si l'on en croit le contenu des journaux alsaciens, la population est particulièrement au fait de ce qui se passe de l'autre côté du Rhin¹¹³, élément, au demeurant, qui contribuera à diviser les autonomistes desquels une minorité pro-allemande et pronazie s'isolera. Le quotidien DNS, le jour des élections qui verront la victoire nationale socialiste, le 5 mars 1933, au moment où les premiers réfugiés vont commencer à arriver à Strasbourg, publie, à la une, une caricature d'Hitler ainsi qu'un fac-similé du bulletin de vote pour les élections au Reichstag et un commentaire sur la politique étrangère agressive allemande, aux côtés de l'écho d'un article de Herriot dénonçant la menace des « troupes d'assaut racistes » et appelant à la vigilance des démocraties « heure par heure ». Cinq mois plus tard, le 6 septembre 1933, les DNS rendent

¹¹⁰ Compte rendu du Conseil, dans DNS des 3, 5, 6, 7 et 9 mai 1933.

¹¹¹ *Jadis, D'une guerre à l'autre*, tome 2, Paris, Flammarion, 1952.

¹¹² Reproduit à la une des DNS, 12 janvier 1932.

¹¹³ Voir Dreyfus, *op. cit.*, p. 214-215.

compte d'une protestation de commerçants mosellans contre la concurrence des « réfugiés israélites », et ce rapport est publié sous un article consacré à une description de la situation du camp de Dachau ; dans le même journal, des nouvelles des exactions nazies font état de la molestation de citoyens polonais à Dantzig qui ne saluent pas le drapeau nazi, ainsi que de l'arrestation d'opposants. Les DNS écrivent « de tous les camps de concentration du 3^e Reich, Dachau est le plus redouté ».

Une hostilité traditionnelle locale à l'Allemagne se mêle à la révolte devant la criminalité au pouvoir dans ce pays. De façon anecdotique¹¹⁴, on en trouve un écho dans les fichiers de police des années 1920, dans un dossier concernant le cinéaste Ernst Lubitsch, « employé de cinéma, allemand ». Le 20 mars 1922, le directeur des services de police de Strasbourg-ville écrit au Directeur des services généraux de police d'Alsace et Lorraine pour lui signaler le dangereux individu : « Comme suite à vos circulaires n° 1732 et P 2652 des 4 et 17 mars courants, concernant le nommé Ernst Lubitsch, j'ai l'honneur de faire connaître que la publication mensuelle allemande « Film express » éditée à Berlin (..) donne dans son numéro 11 de décembre 1921, une photographie de cet individu dont ci-joint la reproduction. (..) Ci-après je donne la copie d'un de ces articles concernant le sieur Lubitsch et qui a pour titre « des cinématographistes reçus par le président du Reich ». L'article contient un éloge de Lubitsch parti aux États-Unis présenter son film *la Femme du Pharaon*, qui a été reçu par le président allemand, qui considère ce film au plus haut point et se réjouit que les films allemands aient du succès à l'étranger ». Cette transmission fait suite à la demande de la Direction générale des services généraux de police de Strasbourg qui s'inquiète : « Je suis informé qu'un nommé Lubitsch qui a été longtemps employé en Amérique dans diverses entreprises cinématographiques, vient d'être désigné comme chef de la propagande allemande cinématographique en Suisse. Il chercherait actuellement à acheter des salles de projection en Alsace-Lorraine, afin de pouvoir y faire représenter des films allemands de propagande. Je vous prie de faire rechercher si Lubitsch ne tenterait pas d'acheter directement ou par intermédiaires un des cinémas de la ville ». Cette hostilité inclut, pour certains Alsaciens, la question de la langue allemande, différente du dialecte alsacien, défendu par les autonomistes ou les associations culturelles¹¹⁵. La perception des violences et brutalités criminelles, portée par les articles quotidiens de la presse locale n'entraîne pourtant aucune prescience : le nazisme n'est pas considéré comme devant durer. La préfecture est pourtant très bien placée, avec son réseau de renseignement policier, pour connaître très tôt ce qui se passe réellement. Les commissariats locaux font des rapports qui sont transmis en même temps à la DGSAL et à la préfecture, ainsi qu'à la Sûreté générale à Paris. Par exemple¹¹⁶, le 27 novembre 1930, le commissariat de Wissembourg fait rapport sur l'activité du parti hitlérien, la première assemblée générale des nazis dans le Palatinat le 22 novembre, en présence de Hitler, qui prend la parole devant 8.000 personnes, et déclare que « le droit dans un État appartient à celui qui dispose de la force ».

Un exil « passager »

Il n'est donc pas étonnant qu'à Strasbourg comme ailleurs, on pense plutôt que l'exil des réfugiés sera passager. R. Schor donne à ce sujet plusieurs indications ; il évoque, par

¹¹⁴ ABR, 286D352.

¹¹⁵ V. Caron, *Uneasy.., op. cit.*, p. 69.

¹¹⁶ ABR, 286D160.

exemple, l'opinion d'Alfred Döblin, qui va jusqu'à parler d'une « excursion » de trois ou quatre mois, avant qu'on en finisse avec les nazis¹¹⁷. G. Badia note également que certains réfugiés ont demandé à être rapatriés « quand ils ont constaté les difficultés pour s'établir en France et l'accalmie des persécutions antisémites dans le IIIe Reich au cours de l'été 1933 »¹¹⁸. L'optimisme de l'époque est confirmé par Deborah Dwork et Robert Jan Van Pelt, citant Manès Sperber, « Tous s'attendaient à retrouver leur famille et, le moment venu, à rentrer chez eux », écrit ce dernier¹¹⁹. V. Caron note que l'idée d'un exil passager fut aussi pendant un moment partagée par les membres du Comité national de secours, d'où l'expression, que l'on retrouvera plus loin, de la France comme « gare de triage » des réfugiés, en 1934, à la fin de la période étudiée ici, et en contradiction avec les conceptions du Joint Distribution Committee (JDC), l'organisation internationale juive de secours¹²⁰. Des rapports du ministère des affaires étrangères de juillet 1933 montrent cependant que l'illusion n'est pas générale¹²¹.

Il n'est donc nullement étonnant que l'administration locale en Alsace-Moselle au début 1933 soit dans l'état d'esprit selon lequel la présence des réfugiés est temporaire et qu'au moins certains d'entre eux pourront retourner chez eux, y compris en Allemagne. Au moment où, le secrétaire général prend diverses initiatives, au cours de la « période libérale » d'avant l'été 1933, il imagine l'organisation du retour de certains réfugiés¹²², dans une lettre qu'il signe au ministre de l'intérieur, le 10 mai 1933¹²³. « J'ai l'honneur de vous transmettre dans l'annexe une liste de sujets polonais, tchécoslovaques et autrichiens réfugiés d'Allemagne qui sont arrivés dans les derniers temps à Strasbourg. La plupart d'entre eux affirment avoir été obligés de quitter leurs domiciles pour échapper aux représailles et poursuites auxquelles ils se seraient vus exposés dans ce pays du fait de leur qualité d'israélite. Étant donné que la défense de ces réfugiés appartient aux Légations et ambassades dont ils ressortissent et vu d'autre part le grand nombre de réfugiés politiques de nationalité allemande qui arrivent en ce moment journellement dans mon département et auxquels je ne peux refuser le séjour provisoire, vous estimerez peut être qu'il y a intérêt à signaler les réfugiés non allemands aux Légations intéressées pour qu'elles fassent les démarches nécessaires auprès du Gouvernement allemand, afin que leurs nationaux puissent réintégrer leur domicile en Allemagne. Dans le cas où cette éventualité ne pourrait être envisagée, il conviendrait à mon avis d'insister pour que le rapatriement de ces réfugiés dans leurs pays d'origine puisse dès maintenant être organisé ». Au passage, le préfet informe son ministre « qu'il ne peut refuser le séjour provisoire » au « grand nombre de réfugiés politiques de nationalité allemande ». On verra ici un autre aspect de la « doctrine locale » improvisée par la préfecture, dans la mesure

¹¹⁷ Ralph Schor, *Histoire de l'immigration en France*, Paris, Armand Colin, 1997, p. 135.

¹¹⁸ Il cite des statistiques de rapatriement des archives de la Préfecture de police de Paris : 434 demandes de rapatriement sur 7 195 réfugiés recensés au cours de l'été 1933 par ces services (G. Badia, *Les Barbelés...*, op. cit., p. 19).

¹¹⁹ D. Dwork et Jan Van Pelt, *Fuir le Reich, Les Réfugiés juifs de 1933 à 1946*, Calmann-Lévy, *Mémorial de la Shoah*, Paris, 2012, p. 23 et p. 31.

¹²⁰ L'expression est employée par Jacques Helbronner en 1934, in V. Caron, *Uneasy...*, op. cit., p. 104.

¹²¹ Ibid., p.33.

¹²² Voir V. Caron, *Uneasy*, op. cit., p. 389-390, pour les rapatriements : le baron de Rothschild aussi, en 1934, estime que les conditions se sont améliorées, (ibid., p. 108).

¹²³ ABR, 98AL688/1.

où aucune instruction centrale ne porte de trace expresse de cette règle. Le secrétaire général suggère au ministre de l'intérieur un tri entre les nationalités, mais, dans l'intervalle, il est bien obligé d'attribuer des autorisations de séjour – dont on a vu qu'il avait fixé (*arbitrairement*) la « règle » à trois mois.

Considérée aujourd'hui, avec le recul, le constat d'une ignorance des conséquences futures est tragique, y compris bien sûr pour ceux des réfugiés eux-mêmes qui demandèrent leur rapatriement. Bien après que la politique « libérale » de la circulaire Chautemps d'avril 1933 ait été révoquée, le ministère des Affaires étrangères prétendit que les Juifs allemands couraient moins de risques¹²⁴. Ajoutons que, dans la période 1933-1934, les « solutions » de la question des réfugiés, y compris celles qui paraissent aujourd'hui saugrenues, ne manquent pas de fleurir. Dans la *Tribune Juive* du 20.9.33¹²⁵, un correspondant imagine la création d'un fonds de chômage pour aider les réfugiés, qui serait financé par les États membres de la SDN qui obligeraient l'Allemagne à payer une taxe sur ses exportations. Michael Marrus a noté qu'une méconnaissance durera encore longtemps, car « malgré la gravité de la situation, l'exode d'Allemagne reste cependant limité jusqu'en 1938. Avant cette date, les Juifs allemands sont plus souvent accablés par leur situation économique que poussés à l'étranger le fusil dans les reins. La terreur les vise particulièrement, mais jusqu'en 1938, on a encore des raisons de croire que les choses peuvent se stabiliser et même s'améliorer¹²⁶ ». Si on connaît bien, dans la presse de Strasbourg, les caractéristiques de Hitler, qualifié dans la *Tribune Juive* d' « Asphaltpolitiker »¹²⁷, le correspondant de cette dernière, en Allemagne, ne peut imaginer le futur inimaginable : il rassure le lecteur en disant que Hitler, s'il consolide son pouvoir, devra mettre « de l'eau dans son vin ».

Polarisation et éclatement politique: un département difficile

Le préfet du Bas-Rhin de l'époque le glisse à ses interlocuteurs, le département est « difficile ». Quand le secrétaire général a été nommé à Strasbourg, en 1925, ce fut peu après le lancement d'une offensive « laïque » du parti radical et d'E. Herriot, en 1924. L'offensive est très mal prise en Alsace. Le parti radical, soutien habituel du gouvernement, n'a jamais eu d'assise sérieuse dans la région. Autonomisme, antisémitisme, controverses sur la laïcité forment le contexte des débats. La préfecture est, par ailleurs, en raison de sa position frontalière, particulièrement observée par les défenseurs des réfugiés.

L'autonomisme

Il n'est pas question de retracer ici la complexité du mouvement politique régionaliste avec toutes ses composantes. Les forces de gauche dans le département ne sont pas puissantes. En amont des élections de 1932 se tient le Congrès socialiste fédéral du Haut Rhin à Mulhouse, le 24 janvier¹²⁸, réunissant 100 délégués des 40 sections du département. Salomon

¹²⁴ Voir V. Caron, *Uneasy...*, op. cit., p. 34.

¹²⁵ « Les réfugiés allemands, une solution pratique du problème ».

¹²⁶ M. R. Marrus, *Les Exclus, les réfugiés européens au XXe siècle*, Paris, Calmann-Lévy, 1985, p. 131.

¹²⁷ *Tribune Juive*, 10 février 1933.

¹²⁸ DNS du 25-1-32.

Grumbach¹²⁹, député de Mulhouse, insiste sur l'importance des prochaines élections. Il déclare que le parti socialiste « attirera une fois de plus l'attention des électeurs d'Alsace sur la confusion dangereuse provoquée par l'autonomisme et les doutes qu'il avait fait naître au sujet des sentiments dont les Alsaciens et les Lorrains étaient animés à l'égard de la France, doutes qui ont été exploités, par exemple, en Allemagne, par les gens autour de Hitler et Hugenberg d'une façon peu utile pour les bonnes relations de la France et de l'Allemagne ». « C'est l'autonomisme sous toutes ses formes, qu'il se réclame de l'autonomisme dit pur, de l'autonomisme communiste ou clérical, que nous combattons, car plus que jamais nous demanderons que sur tous les terrains, l'œuvre de réadaptation à la législation française des départements d'Alsace et de Lorraine soit poursuivie avec plus de méthode. Sans haine contre qui que ce soit, les socialistes alsaciens sont persuadés que, 14 ans après le retour de l'Alsace à la France, la situation spéciale dans laquelle se trouvent les trois départements, par suite du maintien du concordat et de l'école confessionnelle comme seule école de l'État, doit cesser dans l'intérêt de l'Alsace autant que du reste de la France ». Il ajoute : « c'est l'intérêt de la France, et de la paix en général, qui exige qu'on vienne en aide par tous les moyens compatibles avec les intérêts vitaux de chaque État à la démocratie républicaine allemande, à sa classe ouvrière surtout ; mais la France devra refuser toute concession à une Allemagne qui se serait donnée à Hitler et à Hugenberg ». On voit bien comment sont entrelacés les thèmes, mais de façon spécifique. Peu de temps après, les DNS du 12 mai 1932 annoncent la mort de l'abbé Haegy, l'une des figures de l'autonomisme : « Il avait siégé au Conseil consultatif d'Alsace et de Lorraine, où il ne s'était jamais fait remarquer (...) On sait le rôle qu'il joua dès l'éclosion du mouvement autonomiste. C'est lui qui, par ses journaux et ses organisations, assura la diffusion de l'autonomisme. Il resta fidèle jusqu'à sa mort aux idées qui furent alors énoncées. Le « front populaire » groupant l'UPR, les communistes dissidents, et les autonomistes a trouvé en lui un appui de tous les jours. Encore le 17 mars 1932, il venait à Strasbourg, afin de prononcer, tel un chef de gouvernement, le discours-programme pour les élections alsaciennes. ».

Le 11 mars 1933, au moment où la première vague des réfugiés est arrivée, a lieu une interpellation à la chambre par Marcel Stürmel, député du Haut-Rhin, partisan des thèses autonomistes, membre du Heimatbund, sur la situation politique et économique en Alsace et Lorraine. L'orateur expose « les doléances des populations qu'il représente. Il critique la politique du gouvernement en matière d'administration, d'enseignement et du point de vue religieux. Il s'élève en particulier contre une prétendue expulsion d'une religieuse à Colmar et contre certains scandales à l'université de Strasbourg¹³⁰ ». Dans sa réponse, M. Guy La Chambre, Sous-secrétaire d'État (en charge à l'époque de la DGSAL) : « Il n'y a pas à mes yeux, de débat distinct à ouvrir sur la situation politique et économique des trois départements recouverts, par rapport aux autres départements français (...) La situation de l'Alsace n'est pas distincte du reste de la France ». De manière contradictoire, il poursuit « la statistique nous prouve, au contraire, que l'Alsace et la Lorraine sont moins touchées par la crise que nos autres départements. Le chômage y est infiniment moindre, le pourcentage des recettes du réseau alsacien est supérieur à celui des autres réseaux, les rentrées d'impôts accusent un

¹²⁹ Salomon Grumbach (1884-1952), adhérent au parti socialiste (SPD) allemand en 1902, est un contemporain des Bebel, Kautsky, Rosa Luxembourg et Karl Liebknecht. A Paris, il est le correspondant du journal du SPD *Vorwärts* en 1908. Avec Georges Weill, il assura la communication entre SPD allemand et parti socialiste français. Jusqu'aux élections législatives de 1932, il est député de Mulhouse. Il sera sous le Front Populaire, appelé au Haut Conseil des Réfugiés, en remplacement de J. Helbronner dont il a été déjà question.

¹³⁰ DNS, 12 mars 1933.

chiffre croissant du chiffre d'affaires ». « Si M. Stürmel a quelque complaisance pour la voix des sirènes d'Outre-Rhin ou pour celles de l'abbé Haegy, je l'invite à considérer l'état actuel de l'Allemagne avec ses six millions de chômeurs et le moratoire de ses banques ». Le sous-secrétaire d'État affirme qu'il ne sera « toléré de personne en aucun cas qu'une atteinte soit portée à l'unité et à l'indivisibilité de la France et de la République ». Quant au député alsacien Oberkirch, il déclare « avec force, se désolidarise[r] des revendications de M. Stürmel, qu'il sait partisan de l'union douanière avec l'Allemagne. Aux applaudissements de la chambre, il en condamne le principe et déclare que jamais l'heure n'eût été plus défavorable à cette union ».

« L'avocat alsacien du Troisième Reich » est le docteur Brumder, un partisan de « l'autonomisme pur »¹³¹ : les DNS se demandent comment ira dans l'avenir l'alliance des autonomistes avec l'UPR et les communistes telle qu'elle règne au Conseil général qui siège à Strasbourg. Les déclarations pro-hitlériennes du docteur Brumder n'empêcheront pas l'alliance avec les communistes, pense le journal: « Sans doute cela ne troublera guère entre les deux partis, MM. Mourer et Roos ayant, en dépit de cette divergence, beaucoup trop de buts communs et d'intérêts de mandats communs pour se casser réciproquement la figure à cause des méfaits du bel Adolf. Les autonomistes ne se disputeront pas davantage avec M. Hueber, de ce qu'il ait prétendu ouvertement que « les fortifications aux bords du Rhin sont uniquement là pour barrer l'entrée en France aux prolétaires qui voudraient fuir l'Allemagne ». Cette idée originale de notre maire remplira sans doute de joie M. Schall. Et cela bien qu'il soit connu que, dans la France si calomniée, le droit d'asile n'est pas un vain mot et que les réfugiés politiques allemands de toute nuance y trouveront un accueil plus bienveillant que n'en rencontrerait celui qui voudrait fouler le sol « sacré » de la Russie sans avoir fait auparavant hautement profession de bolchévisme ». Cette mention indirecte des réfugiés venus d'Allemagne est la première que nous trouvons dans la presse de Strasbourg¹³².

Le 22 mars 1933, les DNS relatent le congrès des partis autonomistes et, par ailleurs, de la réunion de la section strasbourgeoise du parti radical et radical socialiste. Le journal relate les discordes, à propos de l'appréciation vis-à-vis des nazis, au récent congrès des partis autonomistes *Landespartei* (parti du Dr Brumder) et *Fortschrittspartei* (parti de Camille Dahlet, député de Saverne). « Le député de Saverne essaya d'amener la formation d'un front contre l'esprit et les méthodes hitlériennes. Ses efforts restèrent toutefois vains. » « Tout ce qu'on put obtenir ce fut une condamnation en principe de la politique de violence ; mais les partisans de la *Landespartei* remportèrent la majorité avec leur point de vue que la forme de l'État dans les différents pays ne saurait avoir une influence quelconque sur les relations internationales ». Les divisions entre les différentes sensibilités de « l'autonomisme » sont clivées par l'attitude vis-à-vis du nazisme. « Ceux dont l'instinct alsacien, se réveillant en eux, repousse avec horreur l'esprit hitlérien, se trouvent dans une opposition absolue avec ceux qui voudraient jeter des ponts vers l'Allemagne de Hitler ». Parmi les résolutions du congrès, on note une protestation contre les déclarations de M. Guy La Chambre à l'assemblée (voir ci-dessus) ; une autre demande que la langue allemande ait dans les trois départements recouvrés, les mêmes droits aux yeux de la loi que le français ; une autre

¹³¹ Selon les DNS du 15 mars 1933.

¹³² DNS du 23 mars 1933.

résolution réclame un « plébiscite européen » et charge M. Dahlet de travailler à cette action à Paris.

L'antisémitisme

Les manifestations d'antisémitisme sont repérables et constantes dans la presse autonomiste pro-allemande. Il s'agit là aussi d'un trait spécifique à l'Alsace, en raison de la langue et de la situation frontalière. Dès les premiers temps de l'arrivée des réfugiés, l'*Elsass-Lothringer Zeitung (ELZ)* du 10-4¹³³ prétend que la préfecture a donné des instructions pour faciliter le séjour et le travail des réfugiés politiques allemands et spécialement aux Juifs ; l'organe autonomiste proteste contre ces mesures d'exception qui, selon lui, causeraient un préjudice aux travailleurs indigènes (note manuscrite traduite de l'allemand¹³⁴). L'*Elz* du 19-4-33 revient à la charge et proteste contre les prétendues faveurs qui seraient accordées par l'Office de placement aux réfugiés juifs allemands (voir troisième partie). L'*Elz* du 28-11-1933 critique la « manière effrontée » dont se conduiraient les réfugiés allemands à la bibliothèque de la ville : « *dort haben die Elsässer bald überhaupt kein Recht mehr* »¹³⁵ [les Alsaciens n'auront bientôt plus du tout de droits]. Quelques mois auparavant, l'*Elz* avait évoqué les chômeurs, le 13-9-1933, sous le titre ronflant : « *Die Flüchtlingsgefahr im einheimischen Wirtschaftsleben* » [le danger réfugié pour notre économie] : en effet, un employé chômeur depuis 18 mois s'y plaint de l'accueil trop favorable qui serait fait aux réfugiés allemands, au détriment de la main d'œuvre nationale. Selon l'*Elz*, le président du comité de secours aux réfugiés lui aurait déclaré : nous ne voulons pas vous enlever votre gagne-pain, mais il faut que nos gens soient casés ; d'ailleurs j'étais hier chez M. le Préfet qui a approuvé entièrement ces conceptions ». Et le journal de menacer : « *In Metz hat bereits eine energische Protestbewegung gegen die Flüchtlingsanmassung eingesetzt ; auch in Strassburg wird sie nicht mehr lange auf sich warten lassen !* »¹³⁶. On comprend que le préfet Roland-Marcel, dans une note, écrive que le journal *Elz* est « devenu complètement hitlérien » en septembre 33¹³⁷. Au moment où Albert Einstein est nommé professeur au collège de France, l'*Elsaesser Kurier* de Joseph Rossé, un autre journal autonomiste, proteste¹³⁸.

Isolés, les radicaux reçoivent l'appui de « l'intérieur »

Au Conseil général, les autonomistes de diverses obédiences cherchent à placer des prises de position de revendication et une guérilla s'instaure puisque le préfet ou le secrétaire général qui le représente veillent systématiquement à poser une « question préalable » d'irrecevabilité pour les contrer. Le préfet fait la liste des sujets périlleux : un appel à la SDN, la séparation État et religions, la légalité de la langue allemande, la langue française dans les actes officiels,

¹³³ *Elz*, journal autonomiste antisémite créé en 1929.

¹³⁴ Voir ABR 286D383. Les coupures de presse ou les lettres sont toujours accompagnées de traduction, parfois tapées à la machine.

¹³⁵ ABR 286D383.

¹³⁶ Id.

¹³⁷ ABR, 286D341.

¹³⁸ ABR, 98AL688/1.

ou « toute autre question mettant en cause l'unité nationale », écrit-il au DGSAL¹³⁹. S'il ne veille pas, dit-il, le Conseil général risque de se « transformer en véritable assemblée régionale ». Quand le précédent préfet Henri Borromée quitta son poste en mai 1930, le secrétaire général fut contraint de s'opposer aux déclarations mises en avant par le président M. Walter, cherchant à profiter d'un hommage au préfet précédent, pendant l'intérim, pour « féliciter le chef du Gouvernement d'avoir déclaré que la politique en Alsace comme ailleurs est l'affaire du gouvernement et non des préfets. (Il) déclare rester fidèle à une politique qui, tout en sauvegardant l'intérêt supérieur de la Nation, tiendra compte des revendications régionales de notre pays ».

Une réunion du parti radical strasbourgeois a lieu le 22 mars 1933, ouverte par M. Georges Becker. M.L. Minck y fait un exposé sur les origines de l'autonomisme alsacien. Quelques mois après, les radicaux reçoivent le renfort, le 8 mai 1933, de la première visite officielle de Guy la Chambre, chargé comme on l'a noté, des affaires d'Alsace et Lorraine, accompagné de Paul Valot (directeur de la DGSAL), à Strasbourg et à Colmar. Le ministre reçoit le général Walch, MM. Caillot (président de la fédération du Bas Rhin du parti radical) et Becker, du parti radical, ainsi que M. Althoffer, directeur des cultes et les représentants des trois cultes, ainsi que les chefs de service de l'État. Paul Marchandau¹⁴⁰, député maire de Reims, ancien Sous-secrétaire d'État à la Présidence, vient présider l'assemblée annuelle de la Fédération du Bas Rhin du parti radical et radical-socialiste. Il remet la légion d'honneur à Georges Becker, président de la section de Strasbourg. La question « nationale » est constamment présente. Caillot déclare : « Tout citoyen, à quelque parti qu'il appartienne, ne saurait séparer l'Alsace de la République une et indivisible (...) la question d'Alsace a été définitivement réglée par le sacrifice de plus d'un million d'hommes. L'Alsace est et restera française ». Le préfet Roland-Marcel, « que de longues ovations saluent », après avoir porté un toast au président de la République, rend « hommage à l'ardeur patriotique de M. Becker » ; « en termes élevés, le préfet exalte l'idéal républicain qui doit être expliqué au peuple ». L'opposition à l'Allemagne et à l'autonomisme se mêlent. Piot, député de Paris, conclut : « Vous êtes ici à l'extrême pointe du monde de la démocratie. L'Alsace républicaine en est le petit poste avancé, poste d'honneur. De l'autre côté du Rhin, où finit la liberté, ce sont les fascistes, la dictature ».

Le 15 mai 1933, la presse relate le congrès du Comité d'action républicaine et laïque de Strasbourg, en présence de Victor Basch¹⁴¹. La réunion avait pour but de coordonner l'action pour « entreprendre une propagande efficace pour l'introduction des lois de laïcité en Alsace et Lorraine ». La séance est ouverte par le professeur Cerf, les présidents sont M. Naegelen et M. Risch. V. Basch, premier orateur inscrit, définit la laïcité d'une façon qui s'oppose frontalement au cléricisme fort présent en Alsace : « L'histoire de la laïcité, en principe, c'est celle de la pensée libre (...) L'Église créa au Moyen Âge les écoles, l'enseignement secondaire, dont le rôle était de brider la pensée, de brûler tous les livres qui tentaient de s'éloigner du dogme. Elle n'a jamais abandonné d'ailleurs de vouloir reprendre pour elle le monopole de l'enseignement... ». La différence entre conception laïque et non laïque est la suivante, selon Basch : la dernière « enseigne une vérité, une seule, révélée un jour miraculeusement » ; pour la conception laïque, « il n'y a pas une vérité une, immuable, mais des vérités auxquelles travaille l'esprit humain qui jamais ne s'arrête, vérités nouvelles,

¹³⁹ ABR 98AL1624.

¹⁴⁰ DNS, 8 mai 1933. Paul Marchandau était ministre de l'Intérieur.

¹⁴¹ DNS 15.5.1933.

auxquelles l'enseignement doit s'adapter ». « La tolérance est le premier pilier de la laïcité. Il ne faut pas s'occuper dans l'école des croyances religieuses si l'on veut maintenir l'harmonie ». L'assemblée adopte une motion : « rappelant que tous les représentants de l'Alsace, sauf un, ont voté contre la loi Falloux, toujours en vigueur dans les trois départements, qui place l'école sous la surveillance et l'autorité du clergé ; [l'assemblée] déclare, après 15 ans de vaine attente, que la patience des républicains laïques d'Alsace et de Lorraine, toujours sacrifiés aux menaces de chantage autonomiste des cléricaux, a été mise à trop longue épreuve, tandis que la faiblesse des gouvernements devant le parti clérical n'a pas empêché ce dernier de s'associer à tous les éléments adversaires de l'unité nationale ; (...) réclame énergiquement du gouvernement issu des élections républicaines de mai dernier l'introduction en Alsace et Lorraine des lois fondamentales de la République : de séparation des Églises de l'État et de laïcité de l'école ». Les archives portent la trace d'incidents ou escarmouches entre les radicaux et la préfecture, qui s'expliquent par la place sensible de cette dernière dans le climat politique local, entre d'un côté les radicaux et la gauche, et de l'autre les partis majoritaires.

L'extrême gauche et la défense des réfugiés politiques

Les critiques les plus virulentes de l'action gouvernementale viennent d'organes d'extrême-gauche. Le journal *La Défense*, organe du Secours rouge international est souvent mentionné. Un comité local est à Strasbourg. En avril 1933, *la Défense* s'intéresse au sort des réfugiés d'Allemagne, en défendant prioritairement les opposants politiques¹⁴². Son but est « d'imposer le permis de séjour à tous les travailleurs allemands » ; si « sous la pression populaire – écrit le journal – le Gouvernement a accordé cette autorisation de séjour jusqu'à maintenant, il ne faut pas non plus que par des décisions administratives celle-ci soit rendue inopérante ». Le journal critique le montant des frais de visa d'entrée ou de cartes d'identité que « ces travailleurs qui fuient devant le fascisme sont dans l'impossibilité de verser », et il souligne que les permis de séjour ne s'accompagnent pas d'autorisation de travailler. « Ce permis de séjour deviendrait donc illusoire pour tous les travailleurs. Pas de possibilité de gagner leur vie, ce serait l'obligation pour eux ou de crever de faim ou de retourner se livrer au fascisme ». La revendication est donc la « carte de travailleur pour tous ». La campagne de la défense en faveur des réfugiés d'Allemagne s'inscrit dans une logique plus large du « droit d'asile et droit au travail pour tous les réfugiés politiques » dont il est régulièrement fait mention dans le journal dans les années 1930, qui appelle à « une réplique immédiate à tous les cas d'expulsions ». Le journal d'extrême gauche est également très critique des initiatives d'accueil des réfugiés dont nous aurons l'occasion de reparler plus loin : celles-ci sont particulièrement violentes contre les « comités bourgeois »¹⁴³ : « [A côté des expulsions], l'exode des ouvriers révolutionnaires allemands continue. C'est plus d'une centaine de camarades que notre région parisienne doit chaque jour héberger, nourrir. A ceci vient s'ajouter les nombreux émigrés à Metz, Strasbourg, à Lille et jusqu'à Lyon. La solidarité internationale envers tous ces camarades demande non seulement la lutte pour le droit d'asile, mais aussi une aide matérielle effective (...). Au début du mouvement hitlérien, toute une série de comités bourgeois et socialistes avaient annoncé à grands sons de caisse et de communiqués de presse qu'ils apporteraient tout leur appui financier aux travailleurs allemands réfugiés en France. De grandes souscriptions avaient été lancées. Des noms très

¹⁴² 28-4-1933.

¹⁴³ n° du 5-5-1933.

représentatifs de la finance et de la bourgeoisie françaises s'étaient alignés, mais aujourd'hui, que reste-t-il de tout ce tam-tam ? Un petit secours délivré et « n'y revenez plus ». Les ouvriers juifs principalement ont de grosses déceptions de ce côté. Quant au comité créé par les social-démocrates (sic), si vous n'exhibez pas la carte du Parti socialiste ou celle de la Reichbanner (sic), inutile de vous y présenter. Face à cela, notre Secours Rouge vient en aide à tous les émigrés politiques quels qu'ils soient, ouvriers révolutionnaires, ouvriers socialistes, anarchistes, inorganisés, juifs s'enfuyant devant le pogrom, tous reçoivent notre aide la plus complète ».

Le journal s'interroge sur les moyens de financer cette aide : « c'est 1.500 francs au moins par jour qu'il faut à notre organisation pour ne donner qu'un minimum à tous les émigrés que nous devons secourir », et il appelle à multiplier les collectes. Quelques jours après, le comité exécutif international du Secours rouge lance un appel à la solidarité en faveur des « victimes du fascisme hitlérien¹⁴⁴ » : « Aucune entreprise, aucun village, aucune cité ouvrière, aucune représentation quelconque des travailleurs ne doit rester sans listes de souscription ou sans tronc en faveur des victimes du fascisme en Allemagne ». L'organe est particulièrement virulent également à l'endroit de ce qu'il désigne comme les « casernes démocratiques »¹⁴⁵ : « la 'France de la liberté' joue ici son plein rôle », écrit le journal, qui dénonce les conditions d'hébergement des réfugiés à la caserne de St Maur et à la caserne de la Villette (hôpital Andral), dans la région parisienne, par le comité central de secours (voir plus loin). « Pourtant, un riche comité a été constitué où les Rothschild et Cie avaient pris place ; des subsides même ont été accordés par l'État. Mais c'est la destinée de toutes les entreprises capitalistes, même et surtout celle philanthropique, que de devenir des entreprises de mercantilisme. » Le journal conclut « la situation de ces émigrés est donc tragique. Beaucoup d'entre eux sont jeunes et l'impérialisme français, en les plaçant dans ces conditions insupportables, en ne leur donnant pas la possibilité de travailler pour vivre, vont (sic) sans doute les pousser à s'engager dans la légion étrangère. Peut être voudrait-il aussi faire d'eux une réserve de « jaunes » pour les grèves à venir (...) ». Le gouvernement Sarraut doit savoir que les travailleurs de France exigent que les conditions d'hébergement des émigrés soient améliorées comme ils exigent que le droit d'asile et le droit au travail soient pleinement assurés à leurs camarades juifs ou antifascistes allemands réfugiés en France ». Ces critiques sont reprises dans le numéro du 29 septembre 1933 du journal qui n'hésite pas à titrer « Des camps de concentration d'Hitler... à ceux de Daladier » : « en réalité le droit d'asile est violé. Les antifascistes qui ont échappé aux camps de concentration d'Hitler sont contraints de demeurer dans ceux de Daladier ». La campagne du journal continue dans les années 1934 et 1935, en particulier pour s'opposer aux expulsions des réfugiés condamnés pour des motifs politiques. Le 5 janvier 1934, le journal dénonce « le masque hypocrite de la France 'pays d'asile' et 'terre hospitalière' [car] il ne sera plus admis de réfugiés allemands ni à Paris ni en province » et dénonce le fait qu'ils « ne devront pas manifester contre le gouvernement actuel de l'Allemagne ». Cette clause de l'abstention politique est en effet présente dès les mesures libérales de la circulaire du 20 avril 1933.

Même si ce fait se situe après la période que nous étudions de plus près, notons enfin que *la Défense*, dans des articles du début de 1935, critique spécifiquement et à plusieurs reprises la préfecture de Strasbourg pour avoir expulsé des réfugiés politiques italiens, ou livré des

¹⁴⁴ 26-5-1933.

¹⁴⁵ 10-9-1933.

opposants aux Allemands, ainsi qu'elle dénonce les conditions d'accueil des réfugiés sarrois. Au même moment, le « danger » représenté par les réfugiés communistes est évoqué dans l'administration, ce qui amènera le contrôleur général Mallet, au moment des grèves d'août 1933 dans le bâtiment, à faire le point suivant¹⁴⁶ : « Au sujet du mouvement gréviste de Strasbourg, ni la main de Moscou, ni celle des communistes allemands réfugiés n'a été retrouvée. Dans mon rapport d'ensemble du 16-8 courant, j'ai fait un exposé de cette question. D'ordre uniquement corporatif à l'origine, ce conflit a pu prendre une tournure politique en raison des dissensions qui se sont formées entre les trois syndicats (CGT, CGTU et syndicats chrétiens) (...) la surenchère a fait son œuvre à certains moments. (...) les communistes n'ont pas manqué d'exploiter la situation à leur profit et de tenter d'introduire des méthodes de violence qui leur sont habituelles ; mais c'est de Paris que le mouvement était attentivement observé et rien ne permet de penser qu'une influence étrangère quelconque à demeure à Strasbourg soit entrée en jeu ».

Les critiques de la Ligue des droits de l'homme ont des répercussions en Alsace

La vigilance et les critiques de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen (Ligue, en abréviation) contre les tournants successifs vers plus de sévérité et de répression des étrangers et réfugiés par les gouvernements des années 1930 sont certainement parmi les plus constantes. Victor Basch, son président, s'est félicité des dispositions libérales formalisées par la circulaire Chautemps en avril 1933. Sur le plan local de l'Alsace et Lorraine, ses prises de position ont des répercussions directes, qui illustrent les marges locales de l'action des fonctionnaires. Dès l'arrivée des réfugiés d'Allemagne, les *Cahiers* de la Ligue traitent régulièrement de la question. La séance du comité central de la Ligue évoque le cas des réfugiés allemands le 27 avril 1933 : « Toute cette action n'est pas absolument du ressort de la Ligue, mais en face d'une telle catastrophe et en l'absence de toute organisation qualifiée pour accueillir les réfugiés, s'occuper d'eux matériellement et moralement, la Ligue devait s'en charger¹⁴⁷ ». La Ligue promeut « le droit d'asile » organisé par un « statut du réfugié » ; cela suppose la création de commissions pour déterminer la qualité de réfugié politique et l'application du droit au travail. V. Basch écrit au gouvernement pour commenter la résolution du Congrès international des ligues des droits de l'homme¹⁴⁸. « En ce qui concerne le droit au travail, des dispositions nous semblent devoir être prises pour assurer le placement des réfugiés politiques et leur juste répartition entre les diverses branches de l'activité économique, afin que la nécessité de fournir aux réfugiés une occupation sans laquelle le droit au travail est vain et ne porte pas tort à la main-d'œuvre nationale et à l'équilibre économique du pays. Dans un état d'inorganisation, la reconnaissance du droit du réfugié politique au travail a parfois de fâcheux effets : des émigrés venus comme agriculteurs, par exemple, sont amenés à délaisser cette profession et vont travailler dans les villes où ils se voient réduits au chômage et à la misère, ce qui entraîne leur refoulement. Des mesures pratiques, comme la création d'un Office de placement de la main-d'œuvre étrangère, éviteraient de tels mécomptes, pour le plus grand bien à la fois des réfugiés et de l'État qui leur donne asile ».

¹⁴⁶ ABR, 286D383.

¹⁴⁷ n° 14, du 27 mai 1933.

¹⁴⁸ *Les Cahiers* du 20-4-1933 (p. 246-7)

Les *Cahiers* critiquent les décrets pris en application de la loi d'août 1932 qui instaurent des pourcentages maximum dans certaines professions, en particulier le premier de ces décrets¹⁴⁹, pris en mars 1933 concernant les musiciens, lequel ne comporte aucune mention pour les réfugiés politiques. La Ligue ne méconnaît pas le problème central du travail : E. Kahn, dans le rapport moral publié le 30 juin 1933, écrit : « Mais le plus cruel problème est celui du placement. La plupart des réfugiés que nous recevons étaient en Allemagne professeurs, journalistes, avocats, médecins. Nous avons demandé que les postes de lecteurs allemands dans les universités françaises, d'assistants d'allemand dans les établissements secondaires soient réservés aux proscrits (..) nous avons tâché de procurer aux juristes des possibilités de collaboration auprès d'avocats français : des avocats ligueurs nous ont répondu favorablement, mais sans grand optimisme quant aux occasions pratiques ». Si les résultats sont si maigres, selon le secrétaire général de la Ligue, c'est par manque d'organisation : « Nous savons, de source sûre, qu'une distribution rationnelle de la main-d'œuvre procurerait des emplois, en certaines régions, aux travailleurs industriels et agricoles : rien n'a été fait jusqu'ici que la réunion d'une Commission interministérielle, dont les travaux sont à ce point mystérieux qu'on ne sait pas si elle fonctionne encore. Le Gouvernement, d'autre part, a saisi la Conférence internationale du travail et son représentant, notre collègue Justin Godart a demandé l'organisation internationale du placement des réfugiés ». Mais il ne s'agit que de propositions qui sont alors sans effet.

C'est en octobre 1933 que la Commission interministérielle¹⁵⁰ décide des mesures de restriction qui closent en quelque sorte la période « libérale » d'accueil. Le compte rendu de la séance du 16 octobre est typique – nous y reviendrons en troisième partie – de l'état d'hésitation et d'impréparation, de manque de coordination de l'action de l'administration ; ses représentants échangent des opinions qui soulignent l'inconvénient de diriger les réfugiés vers la région parisienne, s'interrogent sur les moyens légaux de l'action, semblent espérer grandement des potentialités de la Corse pour implanter des colonies agricoles. Le ministre de l'intérieur Chautemps énonce le tournant de la doctrine du gouvernement, en même temps qu'il préconise que le problème soit traité par la Société des Nations, car, ainsi « il n'y aurait plus à s'occuper que des Allemands actuellement installés en France ». Edmond de Rothschild expose que les ressources du Comité national sont en train de se tarir¹⁵¹ et demande l'appui du gouvernement français pour obtenir une aide de l'étranger, tout en remerciant le ministre du travail de l'appui qu'il lui prête, mais souhaitant que « les cartes de travail soient délivrées encore plus libéralement ». La commission interministérielle clôt ses travaux par quatre décisions principales : « demander au Ministère de la Guerre de mettre à la

¹⁴⁹ livraison du 10-4-1933.

¹⁵⁰ Voir notes ci-dessus n° 45 ; ci-après n° 150 et troisième partie.

¹⁵¹ Voir « Compte-rendu de l'activité du Secrétariat général, Comité national de secours aux réfugiés allemands victimes de l'antisémitisme », ABR, 98AL 688/1 (dit fonds Valot). Dans le procès verbal de la séance de la commission interministérielle présent dans ce fonds, datant du 5 février 1934, Henry Bérenger, sénateur et Jacques Helbronner, conseiller d'État, tous les deux du comité national, assistent. Ce dernier fait un nouveau bilan de l'action du comité national, qui, selon lui a secouru de 12 à 14.000 personnes, mais qui, faute de ressources, a été obligé d'arrêter les admissions nouvelles. Il précise que le comité national n'a actuellement plus que 1625 réfugiés à sa charge et qu'il met en place « une politique d'évacuation, en Palestine, au Brésil et en Argentine ». Il ajoute que la « question des intellectuels se posera fin mars. On a pris en effet pour une année des assistants en surnombre dont le comité paie le traitement. N'ayant plus de fonds à sa disposition, le comité ne pourra plus assumer cette charge ». Notons que la cote 98AL 688/1 détient plusieurs compte-rendus des réunions du Comité interministériel, mais pas tous. Pour la première séance, le 23-9-1933, les archives ne disposent que d'un brouillon de réunion préparatoire, annoté à la main par un responsable de la DGSAL.

disposition du Comité de secours des centres d'hébergement pour le logement et le couchage des réfugiés [en marge, mention manuscrite, 2000 places à St Maur, Lille, Laval, Troyes] ; le Ministère de l'Agriculture cherchera à placer les réfugiés dans des centres agricoles, notamment dans les parties du territoire où la main-d'œuvre agricole fait défaut et où il existe des terrains en friche ; le Ministère des Affaires étrangères s'occupera de l'emploi des israélites en Palestine et se mettra en rapport à cet effet avec le Gouvernement anglais ; le Ministère du travail examinera avec la plus grande bienveillance possible les demandes de carte de travail qui lui seront présentées par le comité ».

Ainsi, comme les *Cahiers* de la Ligue, en février 1934 on peut considérer, en définitive, que le gouvernement a réintroduit un régime en quelque sorte « normal » d'accueil des étrangers, appuyé sur l'idée fautive formulée par le ministre des Affaires étrangères à propos du danger amoindri pour les Juifs allemands. Les instructions qui vont désormais se faire plus strictes, si elles vont modifier le travail de l'administration préfectorale, n'en régleront pas cependant l'activité dans le détail, et comme on va le voir, la marge d'interprétation, de même que la « ligne de conduite » prise lors des premiers mois aura encore cours à la préfecture de Strasbourg, particulièrement surveillée par V. Basch pour son action vis-à-vis des réfugiés et des étrangers. Ce dernier, le 30 novembre 1933, écrit au ministre de l'intérieur pour protester contre « le parti pris de l'administration qui, à Strasbourg notamment, favorise ouvertement les intérêts hitlériens »¹⁵². Il tient à « appeler votre plus sérieuse attention sur le fait suivant. Les réfugiés allemands désireux de s'établir dans les trois départements recouverts et d'y travailler, se sont heurtés à de multiples difficultés et ont pu craindre à plusieurs reprises d'être refoulés sur les départements de l'intérieur ». Or, dans le même temps, de « nombreuses cartes frontières ont été délivrées à des ouvriers allemands qui viennent journellement travailler en Alsace ». V. Basch croit savoir qu'il s'agit de 50.000 ouvriers. « En tous cas, leur nombre est infiniment supérieur à celui des réfugiés et nos sections d'Alsace comme la Ligue toute entière s'étonnent des facilités qui sont accordées aux nationaux-socialistes ». Cette lettre fait suite à un article local, paru dans *La Dépêche* du 22 octobre 1933, organe des radicaux, qui protestait contre l'embauche aisée de ressortissants allemands en Alsace, sous le titre « le danger allemand », article que le préfet transmet à son secrétaire général¹⁵³ : « Le chiffre de 1200 Allemands qui passent journellement le pont de Kehl pour venir travailler à Strasbourg a étonné de nombreux strasbourgeois (...) et on a trouvé bien étrange qu'on ait fait tant de bruit pour une centaine de réfugiés allemands qu'on accusait d'envahir le marché du travail. « Les réfugiés sont tous casés, annonçait un problématique employé sans travail dans un journal local, qui me donnera du travail, à moi Alsacien ? ». Les réfugiés malheureusement ne sont pas tous casés. Mais 1200 Allemands non réfugiés, nazis pour la plupart, sont casés. Le chef d'une industrie alsacienne nous disait ces jours ci « quand je demande le permis de travail pour des ouvriers ou ouvrières de Kehl, je le reçois immédiatement. Je l'ai demandé pour un réfugié dont la femme est alsacienne et je ne l'ai pas obtenu ».

Une note manuscrite jointe à cet entrefilet indique que l'article serait provoqué par un mécontent : « il s'agit de L. O. W., littérateur, employé comme emballeur dans la maison Ancel de Strasbourg. C'est le sous-directeur de l'Office de placement qui s'oppose à la délivrance du contrat de travail, à vérifier ». Le secrétaire général écrit au préfet, après avoir

¹⁵² ABR, 98AL688/1. La lettre est reproduite dans *Les Cahiers* du 30 décembre 1933, dans la rubrique « nos interventions ».

¹⁵³ A BR, 286D383.

fait son enquête, le 25 novembre suivant : « J'ai l'honneur de vous faire connaître que M. le ministre de l'intérieur vous a transmis pour avis les demandes d'emploi que Mr W. et sa fille avaient adressées au ministre du travail ; ces demandes ont été retournées avec avis favorable le 14-10-33, etc.. ». Le secrétaire général joint un rapport, qui porte sur l'agglomération de Strasbourg : « Vous avez bien voulu, par lettre du 3-11 courant, me faire connaître qu'il vous avait été signalé que les réfugiés politiques allemands se heurteraient à des difficultés pour être autorisés à travailler alors que chaque jour 1200 frontaliers allemands (...) le nombre total des autorisations de travail accordées à des frontaliers allemands en vertu de l'article 13 de la convention frontalière franco-allemande s'élève (..) à 950 dont 285 hommes et 665 femmes. Parmi ces dernières figurent 402 bonnes à tout faire (..) le restant des ouvrières (..) se compose en grande partie d'ouvrières engagées temporairement par les usines de fabrication de conserves ou de bonbons pour l'emballage (..) » [hommes] « en majeure partie, d'ouvriers spécialisés ou travaillant sur les chantiers de Strasbourg depuis de longues années et qui ne peuvent être remplacés par des réfugiés dont la plupart n'ont aucune formation professionnelle artisanale. (...) d'ailleurs *le nombre de réfugiés politiques ayant obtenu des autorisations provisoires de travail s'élève à 72*¹⁵⁴ ; il n'a pas été possible d'accorder des permis de travail à un plus grand nombre d'entre eux, parce qu'il s'agit en majeure partie d'employés de commerce ou de bureau, professions qui sont tout particulièrement atteintes par le chômage. (..) J'ai invité l'Office départemental de placement à plusieurs reprises (..) à limiter au plus stricte [sic] nécessaire les autorisations de travail à des frontaliers allemands (..) ».

Le préfet conclut, dans sa réponse à l'argumentaire de V. Basch, en disant qu'il mène une « enquête minutieuse actuellement (..) [pour voir s'il y a des] frontaliers qui travailleraient sans l'autorisation réglementaire (..) [et] prendre sanctions qui s'imposent ». On comprend que la préfecture s'efforce de démontrer que l'écart n'est pas aussi grand que l'affirme V. Basch. Elle est d'autre part tenue par les accords et conventions qui régissent les conditions du travail frontalier. Pourtant, le secrétaire général, dans d'autres correspondances, est apparemment bien conscient que la présence de la population allemande en Alsace est un problème d'ampleur nettement plus importante que celle que laisse entendre la réponse officielle qui sera finalement faite à V. Basch. Au même moment, l'administration préfectorale diligente des vérifications¹⁵⁵. Ainsi, le préfet (1-12-1933) écrit au sous-préfet de Haguenau car on [un dénommé Joseph K., représentant] lui a signalé « un emploi prétendument exagéré de la main-d'œuvre étrangère à Wissembourg » dans un établissement industriel. Le préfet demande d'abord une enquête sur K. pour savoir s'il est respectable. Comme c'est le cas : « il est de bonne conduite et moralité » et, qu'en outre, « son attitude au point de vue national a toujours été sans reproche », le préfet demande au sous-préfet de Wissembourg le 14-12-1933 une enquête sur l'établissement en question, qui se révèle avoir embauché un nombre significatif d'Allemands (Bernhard frères, 12 Allemands sur 62 ouvriers). De même, le 15 juin 1933, quelques mois avant l'article de *la Dépêche* et l'intervention de Basch, le secrétaire général présente une autre analyse, dans une note¹⁵⁶, pour expliquer que l'embauche d'un technicien allemand n'aura pas grande influence sur l'équilibre actuel du marché du travail, à propos de l'entreprise 'Metrobout' « le séjour de cet étranger sur notre territoire n'aura donc guère d'influence. J'estime toutefois qu'il n'y a pas lieu d'encourager ni de favoriser la

¹⁵⁴ Souligné par nous.

¹⁵⁵ ABR, 286D365.

¹⁵⁶ ABR, 286D176.

fixation dans notre département d'éléments allemands qui ne sont que déjà trop nombreux (plus de 10.000 au 31.12.32) sans compter les 35.527 naturalisés en vertu des dispositions du traité de Versailles, et les 40 à 50.000 Allemands bénéficiaires de cartes frontalières, séjournant plus ou moins complètement sur notre territoire ». Victor Basch n'était donc si mal renseigné...

Ces chiffres ne seront pas publiés et c'est une argumentation semblable à celle du rapport envoyé par le préfet au ministre du travail, minimisant la présence allemande, que va reprendre Paul Valot, directeur des services d'Alsace et Lorraine, sur la base des éléments que lui envoie la préfecture. Cette lettre de ses services du 15 janvier 1934 reprend les chiffres de Strasbourg, ceux du rapport du préfet ci-dessus cité¹⁵⁷. La lettre est surtout une longue défense du caractère inévitable du respect des traités avec l'Allemagne, et, notamment la convention frontalière franco-allemande. « Dans l'état actuel de cette réglementation internationale, il ne peut être demandé à l'autorité française responsable que de se tenir fermement à la lettre du texte qui permet le refus du visa de la carte frontalière pour des raisons de sécurité publique ». Quand on connaît les chiffres que le secrétaire général rappelait à son préfet, concernant l'ensemble du département, on ne peut s'empêcher de penser que l'argumentation de Valot est particulièrement « politique », pour ne pas dire hypocrite, puisqu'il ne parle que des chiffres de Strasbourg : « il m'est d'ailleurs loisible de ramener à un chiffre plus modéré les estimations qui vous ont été fournies quant au nombre des travailleurs allemands bénéficiaires du régime frontalier. La question a été plus spécialement examinée, à la suite de diverses interventions, en ce qui concerne l'agglomération strasbourgeoise ». Que dire de la méthode, à une époque où la « communication politique » n'a pas encore été inventée ?

Au début de 1934, les *Cahiers* font un bilan de l'action de la Ligue à l'égard des réfugiés¹⁵⁸, pour regretter que le statut des étrangers n'ait toujours pas vu le jour, que leur « situation est réglée administrativement par un ensemble de circulaires qui sont appliquées avec une bienveillance plus ou moins large. Lorsqu'ils sont victimes de la sévérité de l'administration ou de son arbitraire, ils n'ont aucun recours légal ; seule la Ligue, qui s'est spécialisée dans leur défense, peut s'entremettre pour que soit atténuée, suspendue ou rapportée la mesure qui les frappe ». Les *Cahiers* déplorent que la période libérale se soit terminée en octobre 1933, et que « de novembre à février, la situation des étrangers est redevenue ce qu'elle était avant l'émigration allemande. Les mesures spéciales qui avaient été prises tant par le ministère de l'intérieur que par celui des Affaires étrangères ont été rapportées (..) chaque fois que nous sommes intervenus en faveur d'étrangers victimes d'une erreur ou d'un malentendu, chaque fois que nous avons fait valoir des raisons de famille, d'humanité, d'intérêt légitime, les dossiers des étrangers (..) ont été examinés avec un grand souci d'équité ». Ils ajoutent : « au ministère du travail, les difficultés (..) sont toujours les mêmes (..) nous demandons pour les réfugiés sans ressources l'autorisation de travailler sans laquelle le permis de séjour n'est qu'une autorisation de mourir de faim ». Une intervention de la section locale de la ligue allemande des droits de l'homme (section de Strasbourg) illustre cette activité de la Ligue¹⁵⁹. Une lettre de Gaston Sussieck, du 23-7-34, au préfet du Bas-Rhin présente le cas d'un ouvrier, F. qui a un contrat comme paveur avec la maison Lerchenmuller : « Je suis sûr que M. le préfet veut que le sort dur et tragique des réfugiés politiques soit amélioré autant que possible.

¹⁵⁷ ABR, 98 AL688/1.

¹⁵⁸ n° du 20 avril, p. 276.

¹⁵⁹ ABR, 286D383.

Naturellement nous nous inclinons devant les nécessités que le Gouvernement croit indispensables pour garantir le fonctionnement du marché du travail pour les Français. Mais en ce qui concerne M. F., aucun Français ne souffre s'il continue son travail ». La pièce porte une note manuscrite : « contrat transmis à Paris avec avis favorable », mais en mai 1934, sans l'intervention, l'autorisation avait été refusée. Ce cas illustre bien à la fois la marge importante dont disposent les services locaux, mais aussi l'orientation dont se convainc la Ligue : sans statut des étrangers, il y a une zone d'arbitraire inévitable, même si les interventions sont examinées avec équité.

En octobre 1933, la ligue locale organise une conférence de Helmut von Gerlach à Strasbourg¹⁶⁰. La soirée est présidée par M. Cerf, président de la section de Strasbourg de la Ligue des Droits de l'Homme, qui déclare « Quand des milliers d'israélites, de socialistes et de communistes allemands étaient obligés de se réfugier à l'étranger, des comités furent fondés en vue de leur venir en aide (...). Quel sera l'avenir des israélites allemands réfugiés en France ? On a établi un parallèle avec l'émigration des Huguenots français en Prusse au temps de Louis XIV, et on s'est demandé si on pourrait incorporer à la France l'élite de l'émigration allemande ; mais quel sera le sort du gros des réfugiés allemands ? Bien que leur chiffre soit généralement exagéré – il y a environ 60.000 réfugiés allemands dont 30.000 en France. La situation économique actuelle complique singulièrement un problème qui autrement serait facile à résoudre (...). Le problème est également rendu ardu par le fait que près de 50% des réfugiés allemands sont des universitaires. Comment les placer ? Heureux sont ceux qui possèdent un permis de conduire car ils réussiront peut-être à se faire engager comme chauffeurs ». L'orateur ébauche une solution sur laquelle nous aurons à revenir, l'agriculture : « En somme, il n'y a qu'une issue, l'agriculture. Certes, la « colonisation massive » qui a été essayée en Amérique, ne convient pas à la France, où elle risquerait de faire renaître l'antisémitisme éteint depuis l'affaire Dreyfus. Mais la colonisation sporadique – quelques familles par village- ne rencontrera guère de grandes difficultés, c'est bien là la voie à suivre »¹⁶¹. La ligue et V. Basch lui-même interviendront de nouveau en 1935, alors que la situation s'est nettement durcie. Ce dernier, au début de l'année, écrit la lettre citée ici en introduction.

« L'arbitraire de base », « la tyrannie d'en bas », dont parlait M. Moutet se trouve sans doute illustrée de façon extrême, quelque temps après, au moment du Front populaire, par la fiche de police suivante¹⁶² (les deux polices allemande et française coopèrent pour arrêter les gens qui ont de faux passeports) ; le 9-11-36, le préfet adresse la traduction d'un article de la *Kehler Zeitung* du 5 novembre : « Juifs, faussaires de passeports à Danzig » au ministre de l'intérieur. Les archives contiennent de nombreux cas de rapports du commissariat spécial des Ponts et Ports du Rhin Strasbourg, qui rendent compte au préfet de la découverte de gens qui passent avec des faux passeports, des Juifs réfugiés de Pologne, notamment ; un inspecteur de police dit : « me trouvant sur territoire étranger, dans l'impossibilité de procéder à l'arrestation de cet individu qui manifestait d'ailleurs sa volonté de ne pas continuer son

¹⁶⁰ DNS, 4-10-1933. (von Gerlach s'est réfugié en France.)

¹⁶¹ ABR, 286D383. La surveillance du préfet et de la police s'exerce sur la section locale de la Ligue allemande : une note du contrôleur général de la sûreté Mallet indique que le professeur Gumbel et le professeur von Gerlach sont en étroite liaison avec le professeur Cerf de Strasbourg, président de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen et demande au préfet de faire surveiller l'activité de ce nouveau groupement (note au préfet du 21-11-33).

¹⁶² ABR, 286D161.

voyage vers la France, mais persuadé cependant qu'il pourrait tenter, malgré tout, de franchir clandestinement la frontière par un autre point, si je le laissais en liberté, j'ai cru devoir signaler son cas au Gendarme (sic) allemand de service, qui l'a mis immédiatement en état d'arrestation pour usage de faux passeport ». La formule est employée dans d'autres rapports qui sont au dossier, laissant penser qu'il y a routine de coopération à cette date.

Travail, chômage et concurrence, une situation sociale tendue

Les DNS du 7 juin 1932 font une large place au discours d'Albert Dalimier, ministre du travail, au banquet des comités radicaux et radicaux-socialistes de Seine et Oise pour commémorer le souvenir de Lazare Hoche. Le ministre y défend la politique du gouvernement en matière de travail : « Demain (...) fort de l'assentiment que le gouvernement unanime vient de me donner, tenant tous les engagements pris dans la déclaration ministérielle, j'assurerai l'allocation de chômage à tous les chômeurs quels que soient leur résidence, je l'assurerai aux artisans, aux travailleurs intellectuels, aux chômeurs partiels, je continuerai les allocations aux chômeurs travaillant à des travaux exécutés par les villes et les communes que j'aiderai ainsi à équiper leurs cités et à arracher les travailleurs à l'oisiveté (...) je continuerai à exercer un contrôle rigoureux en ne laissant pas piller les fonds de chômage. J'ai conscience de défendre à la fois les intérêts communaux, ceux de l'État et des départements, ceux des chômeurs eux-mêmes ; je m'efforcerai aussi de protéger la main-d'œuvre nationale. Je tenterai de régler par la conciliation et l'arbitrage les conflits du travail ». « Protection de la main-d'œuvre nationale », le mot-clé est lâché ; certains hommes politiques vont parfois jusqu'à parler de « notre main-d'œuvre nationale ». La protection contre la concurrence, imaginaire ou réelle, aimante les conduites, qu'il s'agisse de la régulation du salariat ou de celle des professions libérales et artisans et commerçants. Comme pour les autres contraintes locales (langue, frontière,..), leur rôle paraît encore plus aigu dans le cadre alsacien.

Alors que les fonctionnaires et cheminots protestent contre la réduction des traitements¹⁶³, de lointains « ancêtres » des politiques de l'emploi sont testés au niveau local. Ainsi, on se concerta à la préfecture sur les travaux de chômage¹⁶⁴. Ce sont des travaux que la ville de Strasbourg compte effectuer, pour procurer du chômage à 500 chômeurs environ¹⁶⁵ ; une subvention d'État est disponible pour concourir à leur financement. Au cours de l'année 1932, les ponts et chaussées et le génie rural ont embauché plus de 650 chômeurs dans l'ensemble du département. En fin de séance, le préfet a précisé que « si la ville ne touche pas, durant longtemps, la part de l'État en ce qui concerne les allocations de chômage, c'est qu'elle refusa de payer celles-ci à des étrangers¹⁶⁶ qui y auraient droit, en vertu des conventions internationales, ce que M. le ministre du travail ne pouvait admettre ». La situation sociale est tendue. La préfecture essaie de nouvelles méthodes d'intervention dans les grèves. Un premier grand conflit aboutit à un lock-out aux usines Mathis (industrie automobile), en

¹⁶³ DNS du 10 décembre 1932.

¹⁶⁴ DNS du 5-12-32.

¹⁶⁵ L'article note qu'à l'époque, il y a 2 014 chômeurs dans le département (pour une population de 688 000 habitants), dont 1 742 pour le chef lieu. Par ailleurs, 2 056 personnes sont au chômage partiel (ne travaillent pas plus de 5 jours par semaine) ; 846 chômeurs sont secourus et 1 782 sont employés sur des chantiers ouverts avec le concours de fonds publics.

¹⁶⁶ Le maire est Hueber et Michel Walter est son adjoint.

février 1933¹⁶⁷. 2.000 ouvriers se sont mis en grève le 7 février, pour une augmentation de salaire. Le personnel avait envoyé une délégation pour obtenir une réponse de la direction, le lundi ; devant le refus de celle-ci, la protestation s'organise et « des groupes d'ouvriers parcoururent les ateliers, cours et hangars en chantant l'Internationale ». La direction fit actionner la sirène et procéda à un lock-out. Quand des ouvriers voulurent reprendre le travail le mardi, ils trouvèrent les grilles fermées. « Il s'est formé aussitôt un imposant cortège qui s'ébranla peu après en direction de la ville. Au pont du Canal, près du port d'Austerlitz, les manifestants se heurtèrent à un cordon de police, placé là pour éviter que le cortège ne gagne le centre de la ville. Il en est résulté quelques petites bagarres et un arrêt provisoire de la circulation ». Un communiqué de la CGT note que « l'Union locale CGT Strasbourg et le syndicat des ouvriers en métaux se mirent aussitôt en rapport avec la préfecture et obtinrent dans le courant de la matinée encore une audience du préfet. Sans détours, celui-ci déclara à la délégation qu'il était prêt à répondre au vœu formulé par elle et entamer à ce sujet des pourparlers avec M. le directeur des usines Mathis, M. Eiser. » Le communiqué de la CGT indique que le travail reprendra le jeudi, après des pourparlers avec la direction qui feraient que, dans l'avenir, la reconnaissance de l'organisation syndicale serait assurée. La grande grève de l'été dans le bâtiment sera bien plus difficile et longue et ira jusqu'à mettre en cause la crédibilité du préfet.

Les revendications sociales sont fréquentes. Les DNS du 29 mars 1933 rapportent la tenue d'une réunion en faveur de la semaine de 40 heures organisée par la fédération générale des fonctionnaires du Bas-Rhin. Un délégué de la CGT, M. Vitalis est venu expliquer les choses à la salle de l'Aubette, un lieu symbolique qui cristallise des conflits avec la préfecture. La séance est ouverte par M. Imbs, de l'union départementale CGT. Le délégué estime que « la semaine de 40 heures est déjà appliquée dans de nombreuses usines, notamment dans les États-Unis, où certains économistes vont jusqu'à juger cette réforme comme nettement insuffisante » ; « en dehors des arguments économiques » « la classe ouvrière a des raisons supplémentaires d'ordre social et politique : (..) il ne peut faire aucun doute qu'avec la prolongation du chômage, la solidarité entre l'ouvrier qui a du travail et le chômeur ne manquera pas de s'effriter et de s'écrouler (..) à l'intérieur de sa propre classe, la masse inemployée formera un corps étranger. On sait que les chômeurs sont une proie facile pour tous les agitateurs politiques (..) sur ce point l'exemple de l'Italie et plus récemment celui de l'Allemagne sont forts instructifs ».

Une presse à l'affût

Dès les premiers mouvements d'accueil observés précédemment, la question des réfugiés est omniprésente sous l'angle du marché du travail dans la presse locale, et, de temps en temps, dans la presse nationale, qui se déplace en enquête en Alsace. Un article a fait beaucoup de bruit, dans *Le Matin*, le 17 août 1933 – soit cinq mois après l'arrivée des premiers réfugiés, c'est-à-dire vers la fin de la période la plus « libérale » de l'accueil. Cet article concerne directement la préfecture de Strasbourg. Le journaliste rend compte d'une enquête sur « l'installation des réfugiés allemands dans les départements recouverts », avec en sous-titre « les préfets de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin nous ont fait à ce sujet des déclarations rassurantes ». *Le Matin* se présente comme rassuré, ayant publié la veille des échos de « l'inquiétude qui s'était emparée des commerçants et des industriels lorrains et alsaciens à l'idée que les réfugiés allemands pourraient s'installer, définitivement, et en grand

¹⁶⁷ DNS du mercredi 8-2-33.

nombre dans les régions frontalières ». Retraçant les interrogations posées aux trois préfets, l'article permet d'amorcer une comparaison entre départements que nous reprendrons plus loin.

Le premier, préfet de la Moselle, confirme l'arrivée de « beaucoup d'exilés politiques du Reich, venant en majorité par la Sarre ». Il évalue leur nombre à 4.000 environ, mais, dit-il, à l'heure qu'il est, il n'en reste plus que 400 dans tout le département. « Les suspects, les agitateurs ont été tout de suite refoulés sur l'Allemagne et la plus grande partie de ceux qui ont été accueillis ont été dirigés sur Paris et vers le centre de la France ». Pour ceux qui restent, le préfet déclare qu'il met en œuvre les mesures suivantes : « d'abord les permis de séjour que j'accordais, au début, pour trois mois, n'ont plus maintenant qu'une validité d'un mois et seuls sont autorisés à séjourner, en petit nombre, en Moselle, ceux qui y possèdent des amis, ou des parents, ou les sujets particulièrement dignes d'intérêt qui fonderaient dans le département des genres de commerce ou d'industries n'y existant pas encore et qui, par conséquent, ne seraient d'aucune gêne pour les commerçants et les industriels lorrains ». Le préfet ajoute que ces cas sont « tout à fait exceptionnels » et qu'il s'emploie « par une méthode alliant la fermeté et la douceur, à faire partir les autres, le plus rapidement possible, du territoire que j'administre ». Il qualifie cette politique « d'hospitalité très prudente ».

Dans le Haut-Rhin, le journaliste a rencontré le secrétaire général en l'absence du préfet. Celui-ci évalue les réfugiés d'Allemagne arrivés dans son département, à « trois ou quatre mille » ; il ajoute que parmi eux « se trouvaient peu de communistes ou de membres du parti social-démocrate, c'était en grande majorité des juifs » ; selon lui, la « plupart de ces gens là, qui ont été très bien reçus, n'ont fait que passer « en transit ». Actuellement, nous en avons six cents environ qui sont en possession d'un permis de séjour, mais d'un permis de séjour qui n'est que provisoire, pour nous permettre d'étudier certains cas d'espèce ». Le secrétaire général du Haut-Rhin pense qu'au « point de vue national » il n'y a pas d'intérêt « à laisser séjourner des éléments difficiles à contrôler dans les départements frontières » et en particulier dans le Haut-Rhin, dont il assure qu'il est parmi « les plus gravement atteints » par le chômage. Il ajoute que « les commerçants israélites haut-rhinois verraient d'un mauvais œil des coreligionnaires étrangers venir les concurrencer ». En unisson avec son confrère de Moselle, le secrétaire général a, selon le journaliste, déclaré qu'il n'était pas « contraire à l'intérêt du pays bien compris de laisser s'installer exceptionnellement des industries et des commerces nouveaux, utilisant des ouvriers et des employés français ». Il ajoute cependant une justification pour que le passage des réfugiés soit temporaire : « Quant à ceux de ces réfugiés qui, par leur situation pécuniaire, sont à la charge des collectivités publiques ou privées, il est de toute justice qu'ils soient répartis entre toutes les régions françaises ».

Dans le Bas-Rhin, le journaliste a rencontré à la fois le préfet Roland Marcel, qui lui a décrit la politique générale, et le secrétaire général Golliard, pour les précisions chiffrées. Globalement le ton est semblable à celui des autres départements. Les autorités se veulent délibérément rassurantes vis-à-vis d'une population présumée inquiète. Avec un sous-entendu antisémite, le journaliste entame son commentaire en indiquant que, dans le département « à Strasbourg en particulier, en dehors du commerce de l'alimentation, le commerce de gros et surtout de détail est, en majeure partie, entre les mains des israélites ». Selon lui, c'est parce qu'il y a une grande population israélite « composée de commerçants, d'industriels, de médecins, d'avocats, de professeurs, dont beaucoup de souche allemande lointaine » et un « noyau important aussi de juifs d'origine polonaise » auquel appartiennent « tous les gagnet-petit et les marchands ambulants », que les « israélites chassés du Reich se sont dirigés en

grand nombre vers la capitale alsacienne et le Bas-Rhin ». Cependant il croit devoir dire que, comme dans le Haut-Rhin, « les éléments juifs autochtones ont vu d'un mauvais œil arriver ces concurrents éventuels de demain, parmi lesquels se trouvaient, du reste, des familles qui n'avaient pas encore subi de molestations, mais qui les redoutaient par avance ». Le journaliste poursuit : « devant cet arrivage, les groupements et les syndicats de détaillants reçurent de nombreuses récriminations des commerçants israélites qui se disaient prêts à accepter leur coreligionnaires allemands comme associés mais ne voulaient pas les voir faire des affaires à côté d'eux et à leur préjudice ». On ne sait pas d'où le journaliste tient ses observations, mais on les mettra bientôt en relation avec une autre version des choses, dans la *Tribune Juive*.

Le préfet Roland-Marcel minimise la question des réfugiés, qui « n'est pas inquiétante » à condition dit-il, « d'avoir l'esprit de suite ». « Ici nous ne délivrons pas de carte et s'ils essaient de tourner la difficulté en allant se faire délivrer une carte dans un département de l'intérieur, pour revenir ensuite se fixer dans les départements recouvrés, toutes nos précautions sont prises pour que, dans ce cas, ils retournent là d'où ils sont venus ». Il ajoute « au demeurant, leur séjour ici est une chose utile ; car nous fonctionnons en quelque sorte, à leur sujet, comme un « bassin de décantation¹⁶⁸ » et, lorsqu'ils s'en iront vers un autre département (...) nous aurons eu tout le temps de les étudier. Nous pourrions ainsi envoyer au préfet intéressé un dossier complet concernant chacun d'eux ». Le préfet fait allusion à une visite de celui qu'il appelle (par erreur) le « grand rabbin Dreyfus, de Paris » qui, selon lui, « était venu me voir, au moment de l'exode de ses coreligionnaires d'Outre-Rhin et qui craignait que cet exode ne compromît la sécurité nationale et n'entraînât un mouvement antisémite en Alsace ». Le préfet s'appuie implicitement sur cette visite en reprenant à son compte le danger de l'antisémitisme : « nous ne pouvons pas tout de même exposer ces gens là à avoir en douceur le même traitement qu'ils avaient là bas en violence ». Le préfet se présente comme particulièrement content de sa politique : « Ayant ainsi satisfait aux lois de l'humanité et de l'hospitalité, nous saurons aussi obéir au devoir patriotique qui nous incombe en ne laissant pas s'implanter dans ce pays frontière des suspects ou des indésirables ». Le secrétaire général Golliard, de son côté, est cité pour avoir apporté à l'enquêteur les chiffres. Selon cette statistique, il parle de « quelques milliers de réfugiés allemands qui ont passé par le Bas-Rhin » : il en reste aujourd'hui 722, dont 550 ont demandé à y prendre racine, dont seulement 16 auraient reçu l'autorisation de s'installer « parce qu'ils ont pu justifier de réelles et solides attaches avec des familles juives françaises¹⁶⁹ ». Les autres sont en possession « d'un simple récépissé de demande de carte d'identité, valable en principe jusqu'au 31 décembre 1933, mais révocable *ad nutum*. D'ici là ils seront « priés », ayant eu tout le temps nécessaire pour prendre leurs dispositions, d'aller s'installer ailleurs en France ». Le secrétaire général a aussi précisé que la loi locale était appliquée en refusant tout permis aux commerçants ambulants, « sauf à ceux qui ont des attaches françaises, c'est-à-dire un nombre infime ».

¹⁶⁸ Cette expression particulièrement prosaïque et inhumaine, fait écho à celle de la « gare de triage », qui sera employée largement par les dirigeants, comme l'illustre la recherche de V. Caron (*op. cit.*)

¹⁶⁹ La mention des « attaches de famille » est indiquée par une circulaire, beaucoup plus tard, du 28 avril 1936, qui présente une liste de motifs à prendre en compte pour l'examen des dossiers de cartes d'identité (Voir P. Rygiel, *Le bon grain.*, *op. cit.*, p. 195.). Voir aussi P. Weil, *Qu'est-ce qu'un Français*, *op. cit.*, p. 83, qui signale ce rôle de la famille depuis la loi de 1889.

Conservateur et distillant des allusions antisémites, l'article du journal *Le Matin*¹⁷⁰ autorise à poursuivre les réflexions évoquées plus haut, à propos de l'interprétation par Paul Valot de la lettre du président de la communauté israélite de Strasbourg. Visiblement, le journaliste et les fonctionnaires des préfectures interrogés cherchent à « rassurer » le lecteur. Ils s'entendent également tous pour dire que l'immense majorité de ces arrivants ont quitté leurs départements. L'argument de l'entente présumée avec les commerçants et industriels juifs locaux est largement mobilisé. Il existe, en outre, une certaine unité de ton des justifications évoquées par les préfectures pour « garder » une petite minorité d'arrivants. En troisième partie, nous verrons comment, du point de vue de la marge locale, ces justifications se sont construites depuis les premières arrivées, près de six mois avant la publication de l'article. La valeur de l'argumentation préfectorale, reprise ou suggérée par le journaliste du *Matin*, peut être rapprochée des nombreux articles publiés par la *Tribune juive*. L'idée propagée par *Le Matin* quant aux réticences des « coreligionnaires israélites » à l'accueil des réfugiés est démentie de bien d'une façon, sur le plan local, comme nous l'avons déjà montré. Il est donc intéressant de voir comment la *Tribune* commente à son tour l'enquête auprès des préfectures des trois départements¹⁷¹. L'article signale la visite du grand-rabbin de France à la préfecture. La *Tribune* écrit : « telles sont les déclarations faites au rédacteur du *Matin* par les autorités civiles des trois départements de l'Est. Il n'y aura ni des suspects ni des indésirables. Les masses des réfugiés allemands sont obligés (sic) de chercher ailleurs un asile où elles puissent s'établir. Mais ce ne sont pas les préfets, ce sont les Juifs eux-mêmes qui doivent trouver les moyens pour sauver les Juifs. ». La *Tribune* ajoute que « les actes et les intentions de l'administration » sont fidèlement rapportés par le journaliste et que cela n'apprend rien de nouveau, sauf les chiffres. Le journal relève que le préfet a mentionné par erreur le grand-rabbin Dreyfus, alors qu'il s'agissait du grand-rabbin Israël Lévi, présent à Strasbourg lors de la réunion du rabinat français¹⁷². Enfin, la *Tribune* prend ses distances vis-à-vis de l'interprétation du préfet Roland-Marcel : « Ignorant la réponse qu'a donné M. Israël Lévi, nous laissons *au Matin* la responsabilité de cet entretien dont il y a peut-être plusieurs versions ».

Le commerce et l'artisanat et professions libérales protectionnistes

Les responsables locaux des chambres de commerce, de l'artisanat et des employeurs sont actifs dès les premières arrivées de réfugiés, et ils interviennent auprès de la préfecture, qui les écoute attentivement. L'un d'entre eux est Fernand Peter¹⁷³, lequel est aussi un acteur patronal majeur dans la grande grève du bâtiment de l'été 1933. La première lettre au préfet du Bas-Rhin de la part du président Herrenschmidt de la chambre de commerce de Strasbourg qui se trouve aux archives date du 6 mai 1933¹⁷⁴ : elle parle de « présence indésirable » et de la nécessité d'empêcher que les réfugiés s'installent en Alsace. La presse nationale se fait l'écho

¹⁷⁰ A la une du journal de ce jour figure un cartouche « L'organe officiel des Blum's (sic) invite les instituteurs blumisants (sic) à ne pas confondre la démocratie avec le président du conseil et à construire un monde nouveau sans frontières et sans classes. Qu'un gouvernement résolu refuse de confondre les sans-patrie avec les éducateurs du pays et invite les constructeurs affranchis à opérer sur les bords de la Spree ou de la Moskowa, voire partout ailleurs qu'en France. Ils y seront bien reçus ».

¹⁷¹ Numéro du 25-8-1933.

¹⁷² Réunion, on l'a vu, qui s'est tenue à Strasbourg le 1^{er} mai 1933 (*Tribune* du 5.5.1933).

¹⁷³ Voir sur ce point V. Caron, *Uneasy ...*, *op. cit.*, notamment p. 24 et 27.

¹⁷⁴ ABR 460D36.

des préventions et réactions du « commerce et de l'industrie » devant l'arrivée des réfugiés en Alsace. *Le Figaro* publie un article au même moment que *Le Matin* publie le sien¹⁷⁵. On peut y lire que les Chambres de commerce de Metz, de Colmar et de Strasbourg ont saisi les pouvoirs publics « de doléances dont la gravité est trop certaine (..) la politique de Hitler a provoqué, en deçà de notre frontière, un afflux subit de plusieurs milliers d'individus : israélites, communistes, socialistes, « républicains » de diverses colorations ». Le journal attribue à ces réfugiés le désir « de s'installer [dans les 3 départements] afin d'y gagner leur vie en se réservant le maximum de commodités grâce au bilinguisme et à la proximité du Reich ». La Chambre de Metz s'élève « énergiquement contre la continuation de ces errements. On peut affirmer, sans aucune exagération, que ces éléments indésirables vont devenir une véritable plaie pour les honnêtes commerçants français ». Selon le journal, il ne faut pas y voir de « xénophobie ou de rivalité commerciale inopportune (..) la question est autre (..). Alors que la crise économique sévit avec acuité (..), il faut limiter inexorablement les faveurs accordées aux étrangers. Nous sommes certes les derniers à vouloir refuser asile à ceux qui, traqués par des persécuteurs dépourvus de tout sens humanitaire, cherchent à sauver leurs vies et leurs économies », mais d'un autre côté les « éléments » réfugiés « constituent un danger pour la main-d'œuvre nationale et nos établissements ». La Chambre de Colmar en appelle à la SDN pour régler le problème. Quant à celle de Strasbourg, présidée par M. Herrenschildt, conseiller général du Bas-Rhin, elle saisit l'occasion pour demander de dénoncer la convention de 1927 qui attribue à l'Allemagne la clause de la nation la plus favorisée. Le journaliste du *Figaro* en conclut à l'appel à des mesures à prendre par le gouvernement, et termine son article par « Dans l'Est, surtout, prudence ! Souvent défense économique et défense nationale n'y font qu'un ». On verra qu'il s'ensuit de ces pressions que, dans la pratique, chaque autorisation donnée par la préfecture de Strasbourg sera bientôt soumise pour avis à la Chambre de Commerce de la ville : au demeurant, cette pratique n'est pas nouvelle, mais elle n'était auparavant pas systématique.

La thématique principale est donc celle de la concurrence professionnelle. Les DNS, journal relativement modéré, n'ont pas très rapidement pris position sur la question, mais quand elles en parlent, c'est sous cet angle de la concurrence pour le commerce. A notre connaissance, le journal parle explicitement des réfugiés pour la première fois le mercredi 7 juin 1933: « Les récents événements qui se sont déroulés en Allemagne ont amené un grand nombre de ressortissants du Reich à quitter leur pays et à demander asile aux puissances voisines. (...). Un certain nombre d'entre eux est venu en France et comme notre région était la première qu'ils rencontraient sur leur route, c'est en Alsace où ils avaient plus de chance de s'exprimer librement en allemand et d'être compris, qu'ils ont manifesté l'intention de s'installer. (..) [les travailleurs étrangers] « doivent être munis d'un titre d'embauche reconnu valable dans les conditions prévues par les instructions des ministères du Travail ou de l'Agriculture : leur carte d'identité porte alors la mention « travailleur agricole » ou « travailleur industriel ». En fait, l'administration française a voulu se réserver un droit de contrôle sur le marché du travail national afin d'ouvrir ou de fermer la porte à la main-d'œuvre étrangère selon les circonstances et selon les besoins de l'activité économiques du pays. (..) Dans les derniers mois l'entrée en France de travailleurs étrangers est devenue très difficile. Par suite de la crise des affaires qui condamne des centaines de milliers d'ouvriers français, les services du ministère du Travail se sont montrés de plus en plus hostiles à l'action des autorisations sollicitées par certains industriels désireux d'obtenir le concours de la main d'œuvre extérieure. Près de 400.000 ont été écartés ainsi au cours du dernier semestre (...). Quoiqu'il

¹⁷⁵ 17 août 1933.

en soit, nous avons l'impression que cette réglementation très stricte n'aura pas besoin d'être invoquée fréquemment pour justifier le rejet d'indésirables venant d'Allemagne et dont la présence en France viendrait encombrer le marché du travail. C'est qu'en effet les réfugiés politiques qui fuient les persécutions hitlériennes appartiennent en majeure partie, non pas au nombre des travailleurs industriels ou agricoles mais à celui des commerçants et des industriels, dans une faible mesure, à celui des professions libérales. (...) Les carrières de médecins, dentistes, avocats...etc., sont encombrées et l'exercice de semblables professions est généralement subordonné à l'obtention de diplômes d'État. A moins qu'ils ne consentent à changer de métier, leur cas est presque insoluble ».

C'est la question des industriels et commerçants juifs allemands qui préoccupe d'abord le journal. « L'arrivée sur notre territoire d'un grand nombre (...) ne va pas sans susciter de multiples inquiétudes. La méthode et les arguments employés par ces immigrants sont, en effets les suivants. Tantôt ils proposent à un commerçant alsacien de s'intéresser à son affaire, de lui apporter des capitaux frais et de faciliter ainsi son extension au besoin en fondant une société. L'offre est souvent alléchante, tantôt ils s'adressent à nos administrations publiques et leur demandent l'autorisation d'installer dans le pays une branche qui n'existe pas encore et qui, disent-ils, permettra d'utiliser et de faire vivre de nombreux ouvriers alsaciens. « *Timeo danaos et dona ferentes* » disait déjà Virgile. Il faut prendre garde aux conséquences possibles de semblables propositions, pour le cas où elles viendraient à être prises en considération et acceptées. L'installation d'un industriel allemand, d'un commerçant allemand, entraîne à bref délais la venue du contremaître ou du chef de rayon indispensable à la mise en marche de l'entreprise, puis celle des ouvriers ou employés spécialisés. Puis elle amène l'importation des machines et des appareils allemands, les seuls naturellement avec lesquels le chef de l'établissement veut travailler, puis l'introduction des accessoires, des pièces de rechange, etc. (...) Que cette expérience soit tentée dans certaines provinces de France du Centre ou de l'Ouest, où l'îlot en question sera rapidement submergé par l'ambiance environnante, nous n'y voyons pour notre part aucun inconvénient. Mais ce serait au contraire avec un réel déplaisir, en même temps qu'avec une vive inquiétude que nous assisterions au renforcement des points d'appui de l'expansion allemande contre laquelle nos commerçants et nos industriels alsaciens ont déjà tant de peine à lutter, sans parler du côté politique de la question. Notre conclusion sera donc très nette. Il faut éviter que les émigrants allemands, industriels et commerçants, viennent s'installer en Alsace. Il faut les diriger vers des régions de France ou leur présence peut présenter certains avantages au point de vue économique et peut être vers les colonies. L'hospitalité que nous leur offrons mérite bien en retour qu'ils se conforment à nos justes désirs. » La tonalité générale de l'argumentation est claire : *offrir l'hospitalité, mais ailleurs.*

Plus tard, comme dans le reste du pays, les griefs alsaciens se feront plus vifs, lors d'un bilan de l'arrivée des réfugiés. « Il y a quelques mois déjà, nous avons eu l'occasion dans les colonnes de ce journal, de donner un aperçu du statut juridique des étrangers séjournant en France et nous avons précisé les formalités auxquelles ils devaient se soumettre pour être en règle avec les lois de notre pays. C'était l'époque où les excès antisémites du Chancelier Hitler provoquaient dans notre région frontalière d'Alsace et de Moselle, un afflux d'émigrés allemands. Depuis lors, plusieurs milliers de réfugiés victimes des « nazis » se sont présentés à nos postes frontaliers et la France n'a pas voulu renier sa réputation de terre de bon accueil et de l'hospitalité. Elle les a laissés pénétrer sur notre territoire. Et dès lors, un problème s'est posé immédiatement. Il a fallu examiner dans quelles conditions ce flot d'émigrants pourrait être coordonné de façon à être le moins dommageable possible à notre sécurité et pour notre économie nationale. Il a fallu prendre des dispositions pour concilier à la fois une tradition de

libéralisme et le souci d'une élémentaire protection de nos intérêts ¹⁷⁶». Le journal exprime bien la résistance des milieux bien établis, qui seront reprises par les courriers des préfets et les notes aux ministres : « Les émigrants allemands arrivant en France avaient pour la plupart le désir de se fixer en Alsace ou en Moselle, soit en raison de la proximité de la frontière, soit en raison des facilités qu'ils trouvaient dans nos provinces de l'Est pour continuer à s'exprimer dans leur langue. Mais la présence d'un tel contingent d'étrangers n'allait pas sans inconvénients de toutes sortes : inconvénients politiques d'une part, inconvénients économiques de l'autre. Il semble inutile d'insister sur ce point. Aussi l'administration française a-t-elle pris le sage parti de réagir et de décongestionner dans toute la mesure possible les départements de l'Est.»

En décembre 1933, les DNS sont bien informées des conséquences des circulaires de l'été. Le journal met en garde contre les imposteurs et fraudeurs : « En fait des cas nombreux se présentent où des réfugiés allemands sont parvenus à passer au travers les mailles du contrôle et leur présence dans les départements recouverts a soulevé de véhémentes protestations notamment de la part des milieux commerçants dont les organes qualifiés sont intervenus auprès des pouvoirs publics. Comment se peut-il que des Allemands réfugiés ou non, aient réussi, en nombre relativement important, à s'installer chez nous et quels procédés ont-ils utilisés à cet effet ? C'est à cette question que répondait, ces jours derniers, un rapport parfaitement documenté présenté par la section strasbourgeoise du Comité républicain du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ». Suit une liste de « procédés » auxquels les réfugiés allemands sont censés recourir pour franchir la frontière et rester en Alsace et Moselle, notamment l'emploi abusif de la carte frontalière et le départ dans des départements du centre de la France, avant le retour en Alsace¹⁷⁷. « L'étude à laquelle vient de procéder le « Comité Républicain du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture » (...) a permis de dégager l'impression d'inquiétude profonde qui se manifeste dans les milieux industriels et commerciaux de la région à l'égard d'une nouvelle forme de concurrence étrangère installée cette fois sur place. Ce double enseignement ne sera pas perdu. Et nous faisons pleine confiance à la vigilance de notre administration pour renforcer son contrôle et écarter tous les indésirables. »

Les journalistes, en tant que profession, ont protesté relativement tôt : la section du Bas-Rhin du syndicat national des journalistes, le 30 mai 1933, écrit au préfet pour protester contre les embauches de journalistes allemands. Le syndicat ayant aussi saisi par lettre Édouard Daladier (ministre de la guerre), ce dernier demande aux préfets leur soutien « pour enrayer le développement des répercussions d'un tel état de choses sur les conditions d'existence des journalistes français de langue allemande ». Mais c'est la chambre de commerce qui joue visiblement un rôle le plus important ; *elle en viendra à être consultée systématiquement sur les cas des autorisations à donner aux commerçants et industriels*. Dans un projet de circulaire des services de la DGSAL, postérieur à la circulaire du 1^{er} Juillet (sans date), le ministre de l'intérieur et le ministre de la guerre indiquent aux préfets des départements recouverts : « Les chambres de commerce et les chambres de métiers pourront être consultées officieusement, l'avis de ces organismes ne devant constituer d'ailleurs que l'un des éléments de votre information¹⁷⁸ ». Dans les dossiers individuels, le rôle de la chambre de commerce

¹⁷⁶ DNS, 16 décembre 1933.

¹⁷⁷ C'est la « technique » qui inquiète la DGSAL, et pour laquelle, en juillet, elle consulte les préfets pour savoir si une mention spéciale ne pourrait être apposée sur les cartes (voir plus loin).

¹⁷⁸ ABR 98AL 688/1.

est constamment évoqué quand il y a refus de permettre dans le Bas-Rhin le séjour à des commerçants : ainsi, une note du préfet du 7 avril 1934 au ministre de l'Agriculture, Henri Queuille, intervenu à propos d'une famille allemande, à laquelle il ne sera finalement accordé qu'un sursis de départ.¹⁷⁹

Les chambres de commerce des trois départements se font vivement entendre. Une protestation du 2 juillet prendra de l'audience en août, au plan national, et on en trouve les échos répétés dans les correspondances du préfet et dans les archives de la DGSAL. La chambre de commerce, réunie le 20 juin sous la présidence de M. Herrenschmidt, vota une résolution demandant l'abrogation des dispositions de la convention commerciale franco-allemande du 17 août 1927, considérant la venue des réfugiés comme apportant une « concurrence indésirable à tout moment (...) particulièrement dangereuse en cette période de grave crise économique, alors que l'industrie et le commerce de notre région ont déjà tant de peine à maintenir une activité même réduite ». La Chambre de commerce, dans sa résolution, « proteste avec la plus grande énergie contre l'établissement à titre définitif de ces étrangers dans notre région et demande instamment aux pouvoirs publics de protéger notre industrie et notre commerce contre cette nouvelle concurrence en interdisant à ces éléments étrangers de créer dans notre région des entreprises commerciales et industrielles. ». Bien que le parti radical ait pris partie en faveur des réfugiés, au moment de leur arrivée, la section locale du parti est nettement plus circonspecte maintenant qu'il s'agit du commerce. Elle publie un vœu, qui considère la « situation précaire du commerce de détail et de l'artisanat » et le fait que « le détaillant et l'artisan sont arrivés à la limite de leurs facultés contributives » tout en soulignant le « grave préjudice causé au commerce de détail sédentaire par le commerce ambulante de nationalité étrangère¹⁸⁰ ». Elle souhaite : « 1°) que soient précisées par le Ministre de la Justice les dispositions légales réglementant le commerce ambulante dans nos départements où la dualité de la législation prête lieu à des interprétations confuses ; 2°) que la loi sur le commerce ambulante soit remaniée de telle sorte que cette forme de commerce ne puisse être exercée que par des ressortissants français ; 3°) qu'à l'occasion de la dénonciation ou de la révision du traité de commerce franco-allemand, des mesures soient prises pour interdire aux étrangers la visite et la recherche de clientèle particulière à domicile. »

La situation à Strasbourg a des échos ailleurs en Alsace-Lorraine. Ainsi, les DNS¹⁸¹ citent le *Journal d'Alsace et Lorraine* (républicain-démocrate) qui écrit « à Metz s'est tenue une réunion publique qui a eu un certain retentissement et dont le caractère symptomatique mérite d'être souligné et médité. Deux mille commerçants mosellans s'étaient, en effet, groupés à l'appel de leur fédération, pour protester d'une part, contre les magasins à prix unique, et, d'autre part, contre l'installation des réfugiés israélites allemands dans les départements recouverts ». Si les deux choses sont présentées comme liées, c'est que, selon le journal, le développement des magasins à prix unique « nous vient d'Outre Rhin » et que, de tels magasins sont installés avec l'aide de « techniciens allemands ». « De là à considérer que la venue de nombreux émigrants chassés du Reich contribuera au développement de ce genre de vente et finira par ruiner de nombreux commerçants français, il n'y a qu'un pas ». Les protestations continueront dans l'année 1934. Le 13 novembre, le président de la chambre des

¹⁷⁹ ABR, 286D383.

¹⁸⁰ DNS du 11 septembre 1933.

¹⁸¹ 6-9-1933.

métiers d'Alsace déjà cité, F. Peter, écrit au nom de celle-ci à E. Herriot, ministre d'État¹⁸², pour attirer l'attention sur « la gravité exceptionnelle que représente ce problème [des étrangers] pour les trois départements recouverts ». Selon lui, les étrangers représentent « de 10 à 15% suivant le département ». Il s'agit ici non pas évidemment des réfugiés, mais des étrangers en général, dont le nombre est de 156.511 ; selon F. Peter, seuls 60.000 ont « un contrat de travail en règle » alors que « 12.000 de nos compatriotes sont obligés de chômer complètement. La solution qu'il préconise va jusqu'à demander qu'aucun permis de séjour ne soit plus accordé pendant un an aux « sujets étrangers dans les départements du Haut-Rhin, Bas-Rhin et Moselle ». Il ne fait pas de doute, donc, que, sur le plan local de l'Alsace et Moselle, les conclusions générales établies par V. Caron sont entièrement corroborées, à la fois dans les manifestations publiques et dans les interventions dont on retrouve la trace dans les archives préfectorales.

¹⁸² ABR 460D33.

Troisième Partie : La politique de la préfecture du Bas-Rhin comparée à celles des autres préfectures des départements recouvrés

Après avoir situé, dans la première partie de ce texte, les réalités alsaciennes du point de vue quantitatif, observé les premières réactions des acteurs sommés d'agir dans l'urgence en mars-avril 1933, et décrit, dans une deuxième partie, les contraintes qui s'imposent à eux, ou, mieux peut-être, les contraintes qu'ils se représentent comme impossibles à dépasser, nous pouvons revenir plus précisément, dans cette troisième partie, sur la politique de la préfecture du Bas-Rhin, et la comparer à celle du Haut-Rhin et de la Moselle. Cette politique, *locale*, comme les deux autres, illustre la marge dont disposent les fonctionnaires de l'époque ; en l'absence de politique gouvernementale claire, au moins jusqu'à l'été 1933, la politique de la préfecture du Bas-Rhin, pour « arbitraire » qu'elle soit, n'en est pas pour autant une politique uniquement répressive, faite d'exclusion et de rejet des réfugiés de l'époque. Avant de préciser les circonstances dans lesquelles ceux-ci entrent en contact avec l'administration, observons comment la machine bureaucratique est surprise. Ensuite, nous distinguerons deux époques : du 15 mars à la fin juillet, d'une part, puis de l'été 1933 à octobre 1934.

La mécanique administrative prise par surprise

Tout porte à croire que l'hypothèse d'un afflux important de réfugiés à la frontière a été anticipée par les autorités policières et administratives. Mais le plan dit « X » que ces autorités avaient prévu n'a pas servi. En liaison avec le ministère de l'intérieur et la DGSAL, la possibilité d'une arrivée importante de réfugiés d'Allemagne avait pourtant été envisagée. C'est en tous les cas la façon dont certaines pièces des archives du Bas-Rhin peuvent être interprétées. Parmi celles concernant les « réfugiés politiques »¹⁸³ se trouvent des documents remontant à l'été 1932. Tout d'abord, le secrétaire général accuse réception de « bulletins d'identification de réfugiés politiques » (au nombre de 3500) et de « fiches de famille » (1500) en contresignant une note du cabinet du préfet du 1^{er} juillet 1932 au directeur de la DGSAL portant : « J'ai l'honneur de vous accuser réception des imprimés prévus pour la mise en application du plan X ». D'autre part, les premiers dossiers individuels de cette liasse datent aussi de juillet 1932 (22 et 25 juillet, dossiers de MM. G.R. et L.S.). Les instruisant, le secrétaire général écrit à son préfet en mentionnant une note à lui adressée : « Comme suite aux dispositions de votre note n° 1117 du 1^{er} juillet 1932, j'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint pour décision, une demande de carte d'identité d'étranger formée par G.R., réfugié politique, de nationalité allemande, domicilié à Strasbourg, occupé actuellement aux soieries de Strasbourg ». Le 2 août suivant, le préfet lui retourne les deux dossiers en lui indiquant que ces derniers doivent être traités « comme les autres affaires administratives du même genre » et que sa note n'était valide que « dans le cas d'événements graves qui se produiraient en Allemagne, tels que spécialement [souligné dans le texte], l'arrivée au pouvoir du gouvernement hitlérien ». Ces pièces montrent donc indubitablement que la préfecture craignait un mouvement de persécution et de fuite avec l'arrivée au pouvoir des nazis. Le dossier contient également des exemplaires de fiches cartonnées (identité de réfugié politique et famille), décrites comme des annexes : « rose annexe II du plan H, mauves annexe II A au plan H »¹⁸⁴.

¹⁸³ 286D383, ABR.

¹⁸⁴ Le « Plan X » pourrait être ainsi une variante d'un « plan H ». Dans le même dossier, figurent des fiches roses de type Annexe II, remplies pour les réfugiés reçus en février 1935 et, notamment sous l'autorité du

La trace de ce dernier « plan » figure dans une note du contrôleur Mallet du 31 juillet 1933 adressée au directeur de la DGSAL¹⁸⁵, motivée par une alerte lancée par la Direction de la Sûreté générale du ministère de l'intérieur, à la suite d'une lettre d'Alfred Wallach¹⁸⁶, député de Mulhouse, qui signale le fait que certains « réfugiés allemands » reviennent s'installer dans les départements d'Alsace et Lorraine après avoir obtenu leur carte d'identité d'étranger dans des départements de l'intérieur¹⁸⁷. Le ministère de l'intérieur prend cette menace très au sérieux. Il a saisi sous le timbre « très urgent »¹⁸⁸, le 20 juillet 1933, les services de P. Valot pour leur demander s'il ne serait pas possible d'apposer une mention « spéciale leur interdisant de séjourner dans les trois départements ». Les préfets ont été interrogés par la DGSAL à ce sujet. Celui de la Moselle a répondu le 2 août qu'il estimait cette mention opportune¹⁸⁹. Le préfet du Bas-Rhin a répondu dans le même sens, le 6 août¹⁹⁰. C'est dans sa réponse à la DGSAL que le contrôleur Mallet mentionne le « plan H ». Il estime que l'apposition de cette mention serait arbitraire et contraire aux règlements. Il suggère de faire adopter un décret pour que cette procédure devienne régulière. Il regrette que le « plan H » n'ait pas été mis en œuvre, car, selon lui, ce plan aurait empêché le problème déclenché par ces mouvements de réfugiés munis d'une carte d'identité dans un autre département. Il décrit les pièces qui étaient prévues par le plan H. Ces pièces correspondent à (i) un laissez-passer vert pour le réfugié, lui interdisant de changer de résidence sans l'autorisation préfectorale ; (ii) un bulletin d'identification rose et (iii) fiches mauves pour les indications des personnes de sa famille qui l'accompagnent. Si notre analyse est juste, l'hypothèse d'une arrivée de réfugiés avait été prévue, mais le plan X n'a vraisemblablement pas pu être mis en place à temps en raison de l'effet de surprise¹⁹¹. L'état d'impréparation des services de la préfecture est, par ailleurs, confirmé par le constat d'une saturation des services du traitement chargé des

commissaire divisionnaire de Strasbourg, pour les réfugiés venant de la Sarre et gardés dans le centre de Lizé-Nord.

¹⁸⁵ ABR, 98AL688/1.

¹⁸⁶ Au même moment, la Chambre de commerce de Strasbourg, tenant son assemblée plénière le 20 juin, se félicitait des initiatives prises par M. Wallach, qui avait déposé une proposition de loi tendant à interdire le commerce ambulante aux étrangers et demandait au Parlement de l'adopter le plus rapidement possible (DNS, 2 juillet 1933).

¹⁸⁷ Les trois départements qui constituent l'Alsace et la Moselle sont distingués des autres « départements de l'intérieur ». Le député reproche à certains réfugiés de revenir en Alsace après avoir obtenu des documents d'identité, avec l'hypothèse implicite que la délivrance de ces papiers y serait plus facile.

¹⁸⁸ ABR, 98AL688/1.

¹⁸⁹ Id.

¹⁹⁰ Id.

¹⁹¹ On a déjà évoqué, au demeurant, le fait que les autorités policières – dont le contrôleur Mallet lui-même – ont minimisé l'importance du nombre des arrivées de réfugiés. Notons par ailleurs que la couleur des pièces d'identification joue à l'époque un rôle important. Dans une enquête publiée par *le Journal*, le 1er novembre 1934, le journaliste décrit ces documents, à propos d'un cas de « refoulement » : « un étranger, pour un quelconque motif, a rendu sa présence indésirable (..) on lui notifie que dans un mois, il aura dû quitter la France. Le délai arrive à expiration, on lui retire sa carte d'identité et on lui donne en échange une carte bleue. Il est alors un « refoulé ». Mais il n'a pas d'argent pour payer le long voyage, il traîne encore un peu, il se cache chez des amis, il est découvert. On prend alors contre lui un arrêté d'expulsion et sa carte bleue est échangée contre une fiche rouge : 'ordre de quitter la France immédiatement et sans délai' ».

étrangers et des cartes d'identité (2^e bureau 4^e division), qui donne lieu, en février 1934, à une note du secrétaire général et à la décision du préfet d'augmenter les effectifs¹⁹².

Les réfugiés en contact avec l'administration : police et préfecture

Au moment où les premiers réfugiés se présentent à la frontière, fin mars 1933, aucune directive n'a été donnée par le gouvernement, par aucun des ministres qui pourraient être en charge de l'immigration (intérieur, affaires étrangères, travail). L'administration qui agit est la Sûreté générale¹⁹³. En l'absence des « plan X » ou « H », le contrôle est organisé sous forme routinière par les services de police à la frontière. Dès les premiers jours, le contrôleur Mallet envoie une circulaire secrète du 1^{er} avril, déjà citée, qui incite ses subordonnés à rechercher « escrocs et provocateurs ». Le contrôle est vraisemblablement considéré par la police comme une mesure routinière, qui n'est pas spécifiquement exigée sans doute de la hiérarchie du ministère de l'intérieur ; en effet, ses formes évoluent très rapidement. Dans une première étape, le contrôleur fait établir des listes de tous les réfugiés contrôlés aux postes frontières, qui sont présentées sous forme de tableaux, comportant entre 20 et 50 noms¹⁹⁴. Pour chaque personne, le tableau indique son état civil, ses adresse et profession, une appartenance éventuelle à un parti politique, la confession, qui est presque universellement « israélite ». Le tableau comporte aussi une colonne « ressources » renseignée par exemple ainsi : « suffisantes son beau frère Max E. à Metz » ; « beau frère Samuel F. à Strasbourg » ; « secouru par la société de bienfaisance israélite ». Enfin, dans ces premiers tableaux figure aussi une colonne « observation », renseignée par exemple ainsi : « douteux, situation sera approfondie » ; « ancien légionnaire » ; « passeport ». Cependant, dès la sixième de ces listes présentes au dossier, datée du 5 avril, ce procédé est abandonné et chaque réfugié fait l'objet d'un paragraphe de deux ou trois lignes du type suivant : « X. se rend à Paris où il doit rejoindre un commerçant de nationalité américaine, Max K., qui séjourne actuellement au Grand Hôtel à Paris » ; « X, commerçant venant de Hambourg-Rahlstatt a déclaré vouloir se rendre à Paris chez son cousin G. L., rue des Petites écuries ». Cet enregistrement n'est évidemment effectif que pour ceux des réfugiés qui sont interrogés. Une part – évaluée à ce moment à 10% par le contrôleur Mallet – passe la frontière sans l'être. Cette estimation est évidemment approximative. Le contrôleur indique par exemple dans une note du 27 mars qu'il s'efforce de trouver des « communistes » dont la trace lui a échappé quand ils sont arrivés¹⁹⁵.

Selon les dires de la police, les réfugiés ont donc tous « un projet ». Une partie d'entre eux ont de la famille ou des amis chez qui ils projettent de s'arrêter à Strasbourg. D'autres indiquent qu'ils se rendent dans un hôtel de la ville. D'autres encore indiquent qu'ils vont poursuivre leur voyage vers Paris ou ailleurs en France¹⁹⁶ « intérieure ». Ainsi, seuls ceux qui s'arrêtent à Strasbourg entreront en contact avec les services de la préfecture du Bas-Rhin. Ce sont ces

¹⁹² Note du préfet du 8 février 1934 (286D43 ABR).

¹⁹³ Police chargée de ce qu'on désignera plus tard comme les renseignements généraux.

¹⁹⁴ ABR 98AL 688/1.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Certains artistes et intellectuels se rendront ainsi à Sanary près de Marseille, comme certains membres de la famille Mann ou l'écrivain Lion Feuchtwanger (voir Manfred Flüggé, *Amer azur, artistes et écrivains à Sanary*, Paris, éd. Le Félin, 2007).

personnes dont on trouve les traces dans les liasses d'archives à plusieurs époques. Dans les premiers temps de leur arrivée, par exemple pour la première vague de mars à juin 1933, certains présentent des demandes de régularisation de leur situation, dont plusieurs sont appuyées par des responsables religieux, politiques ou des avocats. La demande de carte d'identité d'étranger ou de travailleur étranger deviendra ensuite systématique pour les présents dans le Bas-Rhin après que la circulaire Chautemps du 20 avril l'ait prescrit. Il est impossible, dans le cadre du présent travail du moins, d'imaginer un traitement statistique des dossiers¹⁹⁷, et l'on se contentera d'illustrer la doctrine de la préfecture plus loin par quelques études de cas. La plupart du temps, les dossiers présents dans les liasses montrent que le traitement est long et tracassier entre le moment du premier enregistrement d'une demande, son traitement initial par les services de la préfecture, l'envoi d'une proposition de décision au ministère du travail et/ou de l'intérieur, puis ensuite le traitement des réclamations ou interventions concernant ces décisions, quand elles sont notifiées aux réfugiés. Des dossiers de réfugiés mentionnent de nombreuses personnes arrivées en 1933 dont la décision administrative de leur situation n'a eu lieu que bien plus tard, en 1935, par exemple.

Premières urgences : mars à juillet 1933, une doctrine locale s'élabore

Contacts avec les organisations de la communauté juive

La préfecture est en contact avec les organisations représentant la communauté dite « israélite » aux plans national et local. Le premier document mentionnant les contacts avec le premier des Comités locaux (fondé le 25 mars) est daté du 10 avril et adressé à la DGSAL ; il indique que la plupart des réfugiés qui ont demandé une autorisation de séjour « ont déjà trouvé aide et conseil auprès du Comité strasbourgeois de bienfaisance israélite¹⁹⁸ ». Le 17 mai, le préfet Roland-Marcel signe une lettre au Sous-secrétaire d'État Valot pour lui confirmer que « ses services se maintiennent en rapports constants avec M. le Contrôleur Général Mallet et le Président du Comité de Bienfaisance Israélite de Strasbourg qui tous deux s'efforcent à diriger autant que possible ces réfugiés sur d'autres départements, au-delà des Vosges¹⁹⁹ ». On a vu que le second comité, de la rue Kageneck, animé par le rabbin Brunschwig, est créé plus tard, en juillet : ses rapports avec la préfecture sont nombreux. Ainsi, le rabbin demande une audience au préfet le 12 septembre 1933 « pour pouvoir faire un exposé au sujet d'un certain nombre de réfugiés israélites sous un aspect qui me semble particulièrement intéressant » ; il vient parler de l'ouverture d'institutions et industries rituelles et expose dans un mémorandum les justifications qu'il y a à profiter de l'arrivée des réfugiés dans ce but : « par l'arrivée d'un petit nombre d'israélites allemands fervents, nous pouvions espérer réaliser plusieurs projets de création d'industries rituelles ». En effet, dit-il, les israélites pratiquants sont actuellement contraints d'importer les denrées de l'étranger. Il ajoute « Nous escomptions un autre avantage par la présence d'un plus grand nombre de juifs religieux : la création de restaurants et autres institutions rituelles, tant dans les villes commerciales que dans les stations balnéaires » et son mémorandum décrit de premières initiatives couronnées de succès, en insistant sur le fait que de « nouveaux petits centres

¹⁹⁷ Traitement qui serait au demeurant hasardeux quand on sait que les nazis ont bouleversé les classements des archives pendant l'occupation de l'Alsace.

¹⁹⁸ ABR, 98AL688/1.

¹⁹⁹ ABR, 460D36.

d'israélites pratiquants » pourront être créés « à l'intérieur de la France (sic) »²⁰⁰. Mais le placement des réfugiés rencontrera très vite de grandes difficultés et oppositions, comme l'a montré V. Caron²⁰¹. Nous verrons que des solutions cohérentes du point de vue économique rencontreront dès le départ en Alsace des oppositions récurrentes de la part des milieux économiques et de l'administration, alors même qu'elles seront réexaminées de nouveau au plan national, plusieurs années après.

L'organisation du placement local

Aux tout débuts de l'arrivée des réfugiés, la préfecture se met en contact avec l'Office départemental du travail. Les services du secrétaire général font, en effet, établir une fiche ronéotée (timbre de la 4^e div/ 2^e bureau) à remplir par le réfugié, pour l'Office de placement : « transmis à M. le directeur de l'Office départemental de placement, avec prière de vouloir bien, si possible, procurer un emploi provisoire à ..., de nationalité allemande, qui a dû quitter l'Allemagne en raison des événements politiques ». Le « si possible » est barré, et remplacé de façon manuscrite par « si la situation de travail le permet », vraisemblablement de la main du secrétaire général²⁰². Cette initiative donne lieu immédiatement à des protestations de la presse antisémite (*Elz* du 19 avril 1933, faisant référence au journal du PC (opposition) *die Neue Welt*²⁰³), ce qui décide la préfecture à publier la mise au point suivante à la presse : « La préfecture, après enquête sur les intéressés, a simplement demandé au directeur de l'Office départemental de placement de procurer un emploi provisoire à une quinzaine de ces réfugiés tombés dans la misère, sous la condition expresse qu'il n'y aurait pas de chômage dans la « branche » des requérants étrangers. Au surplus, toute autorisation provisoire devra être soumise à la préfecture pour régularisation éventuelle »²⁰⁴.

Les hauts fonctionnaires n'attendent donc pas la circulaire qui ne viendra que le 20 avril pour savoir que le placement des réfugiés peut être accéléré par l'utilisation de la ressource que constitue l'Office, malgré les protestations antisémites : c'est leur mission. Dans sa lettre du 26 mai au ministère du travail²⁰⁵, le secrétaire général transmet une première liste de réfugiés politiques arrivés depuis le 16 mars et qui ont demandé la délivrance d'une carte d'identité d'étranger²⁰⁶ : « La plupart d'entre eux devront travailler pour vivre. Or, il nous est

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ V. Caron, *Uneasy asylum...*, *op. cit.*

²⁰² ABR 286D383. Par une note du 18 mai 1933, le secrétaire général demande ensuite au responsable de son service des étrangers de lui préparer « une lettre pour M. le ministre du travail pour lui demander son avis en ce qui concerne les divers offices de placement des départements de l'Est en vue du placement de certains réfugiés politiques, israélites ou autres ; - d'inviter Mr Eberlin et Friedrich [Office du placement] à nous signaler les postes vacants qui pourront être ensuite révélés, par nous, au comité de secours israélite (sic) de Strasbourg. ».

²⁰³ Le PC d'opposition, au demeurant, s'occupe pour sa part de « réfugiés politiques », comme la *Freie Presse* (socialiste) et le PC orthodoxe (*L'Humanité*) (ABR 286D383, note de la Sûreté du 20.5.1933).

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Il s'agit notamment des quinze indiqués dans son communiqué de presse, et des « 16 billets » dont parle le secrétaire général dans une note manuscrite du 10 avril, au préfet, qui indique que « nous avons délivré en tout 16 billets (souligné) du modèle ci-joint à des réfugiés, dépourvus de moyens d'existence (...) l'autorisation provisoire ne devrait être accordée qu'à la seule condition qu'il n'y ait pas de chômage dans la branche où l'intéressé cherche à trouver un emploi (...) D'autre part, M. le directeur de l'Office de placement a été invité à

impossible de procurer à la majorité de ces réfugiés un emploi sur place, d'autant plus que les disponibilités très restreintes du marché local de travail s'y opposent ». Dès cette époque, le secrétaire général demande au ministre du travail d'organiser la répartition sur le territoire entier, suggestion qui, selon toute apparence, restera sans réponse²⁰⁷ : « Je vous serais donc très reconnaissant de vouloir bien examiner s'il n'y aurait pas moyen de placer une partie de ces autres réfugiés dans d'autres départements, étant entendu que pour faciliter vos recherches d'emploi, d'accord avec M. le ministre de l'intérieur, je leur accorde une autorisation de séjour, limitée à trois mois [souligné dans le texte] dans le Bas-Rhin ». Cette décision, confirmée par ce courrier, est purement locale, on va y revenir. Le secrétaire général poursuit : « Il y aurait intérêt à ce que les Offices départementaux de Placement qui pourraient autoriser l'embauchage de cette main-d'œuvre étrangère, m'en avisassent sur votre ordre immédiatement. Ainsi serai-je en mesure de renseigner le Comité de Bienfaisance Israélite de Strasbourg qui, provisoirement, s'est chargé de l'entretien des immigrants et les dirigerait volontiers à ses frais sur la localité où le travail leur serait assuré ». Le secrétaire général termine en soulignant que la liste qu'il a adressée au ministère du travail n'est pas close. Mais le nombre des autorisations de travail reste modeste : cinq mois plus tard, en novembre 1933, il en estime le nombre à 72. En octobre 1934, une autre statistique renseignée par la préfecture indique que 236 réfugiés ont obtenu la carte d'identité²⁰⁸. Afin de situer l'impact final sur le marché du travail local, on peut aussi comparer ce chiffre au nombre de 500 personnes calculé beaucoup plus tard, en juin 1939, qui, selon la préfecture, se sont définitivement fixées dans le département²⁰⁹.

De leur côté, les deux comités d'aide aux réfugiés sont actifs en matière d'insertion professionnelle, comme en témoignent les données statistiques internes du deuxième d'entre eux qui voit ses ressources se tarir à la fin 1933 : « sur les 385 réfugiés qui se sont présentés depuis le 1^{er} juillet 1933, 101 ont pu être placés comme suit : 26 ouvriers et artisans dans les départements du Sud et du Sud-Ouest ; 22 ouvriers agricoles dans l'Ouest ; 25 bonnes dont 8 en région parisienne et 17 à l'intérieur ; 19 apprentis à Strasbourg et ses environs (...) Nous sommes intervenus avec succès dans de nombreuses affaires de passeports et de pièces d'identité (...) Nos moyens financiers sont épuisés et nous nous demandons si nous pourrions continuer »²¹⁰. Le contrôle de l'administration sur les activités semble étroit, comme l'illustre la saisine du préfet par l'inspecteur d'académie²¹¹ pour une demande d'autorisation de cours de français organisés pour les jeunes réfugiés allemands par le comité présidé par M. Baumann, maire d'Illkirch. Le préfet lui répond qu'il n'y voit pas d'inconvénient s'il s'agit d'une initiative qui restera privée.

nous fournir dans la dizaine un relevé de toutes les autorisations provisoires de travail qu'il avait délivrées, pour nous permettre d'examiner la possibilité d'une régularisation. »

²⁰⁷ ABR 286D383.

²⁰⁸ Il semble que cela soit la carte d'identité de travailleur. Note de la préfecture à la DGSAL du 24 octobre, ABR 98AL688/1. V. Caron, dans son ouvrage, fournit un chiffre national qui peut servir de comparaison : 1263 réfugiés auraient été placés selon les statistiques qu'elle a analysées au 31.12.1933 (op.cit., p. 395). Ce chiffre, ajoute V. Caron ne tient pas compte des artisans et commerçants qui n'ont pas de contrat de travail.

²⁰⁹ ABR, 98AL688/1.

²¹⁰ Note de la Sûreté du 18.1.1934, ABR 286D383.

²¹¹ Ibid. demande du 24 juin 1933.

La première circulaire du ministère du travail aux Offices régionaux de placement concernant les réfugiés politiques date du 5 Août 1933²¹², soit près de six mois après les premières arrivées. Elle énonce : « Devront m'être transmis, sous le timbre du SCMO (service central de la main-d'œuvre) et sous bordereau spécial, quel que soit l'avis émis par l'Office départemental et par votre service, tous les dossiers déposés par les étrangers se disant réfugiés politiques ou présentant une lettre de recommandation délivrée par une Ligue, telle que la Ligue Française des Droits de l'Homme, le comité de secours de la ligue italienne, ou par un membre du Parlement. Votre avis, favorable ou défavorable devra toujours être motivé » (...) « d'autre part, vous n'avez pas à rechercher si les intéressés sont véritablement des réfugiés politiques. Ce soin incombe au ministère de l'intérieur et votre rôle doit se borner sur ce point à l'inscription des déclarations des étrangers sur la feuille de renseignements » (...) « S'il s'agit de réfugiés politiques se donnant comme tels sans que leur déclaration soit confirmée d'une manière quelconque, le Ministère de l'Intérieur (Sûreté générale) est consulté de suite et je ne prends de décision qu'après réception des résultats de son enquête » (...) « Au cas où la qualité de réfugié politique est attestée par des organisations dont la caution semble qualifiée telles que la Ligue Française des Droits de l'Homme, le comité de secours de la ligue italienne, les membres du Parlement, j'examine s'il n'y a pas lieu d'accorder à l'étranger une autorisation provisoire de travailler pendant 2 mois, pour laisser à la Sûreté le temps de faire son enquête. Mais cet examen préliminaire n'a toutefois lieu que si vous m'avez donné vous-même un avis favorable au point de vue du marché du travail ». Les autorisations de travailler potentielles avaient été demandées, cinq mois avant, pour les réfugiés envoyés par la préfecture à l'Office départemental : le niveau local n'avait pas attendu, bien sûr.

La sensibilité politique de la question du travail des réfugiés venus d'Allemagne est illustrée par les polémiques de presse locale. Celles-ci montrent pourtant que les enjeux quantitatifs d'embauche doivent être sérieusement relativisés, surtout quand on prend en considération les autres candidats travailleurs étrangers résidant dans le département.

Le principe de l'autorisation de séjour de 3 mois, droit commun local

À l'occasion des premières initiatives prises, un fait ne doit pas être mésestimé : il s'agit de l'autorisation de séjour de 3 mois, dont le préfet et son secrétaire général, dans le premier mois de l'arrivée des réfugiés, font une pièce essentielle de leur politique. Comme on le verra ci-après en comparant les préfectures des trois départements, celle du Bas-Rhin utilise ce moyen, à la différence des autres, de façon systématique. Dès le 10 avril, alors que les autorisations de séjour provisoires ont été délivrées, en même temps que les « 16 billets » dont il a été précédemment question, le préfet écrit à la DGSAL²¹³ afin de faire approuver indirectement cette façon de faire : « Un certain nombre d'israélites allemands s'étant réfugiés dans mon Département, la question se pose de savoir s'ils peuvent être autorisés à séjourner ici, alors même qu'ils nous offriraient toutes garanties » (souligné dans l'original). Vraisemblablement, le préfet teste ainsi auprès de sa hiérarchie la doctrine d'action locale qu'il est en train de mettre en œuvre, mais, sur ce sujet, il n'aura pas de réponse formelle avant longtemps. La DGSAL met douze jours à lui répondre qu'elle a saisi le ministère de l'intérieur de la question du séjour²¹⁴. Dès ces premiers moments, il insiste sur la nécessaire

²¹² CAC Fontainebleau, Versement de la DPM, 20010306, article 1. Circulaire du ministre François-Albert.

²¹³ ABR, 98AL 688/1.

²¹⁴ ABR 460D36. Lettre signée du Sous-secrétaire d'État du 22 avril.

répartition de « ces immigrés sur l'ensemble de notre territoire ». Dans sa lettre, il demande également « si vous verriez un inconvénient à ce que j'entreprenne sans retard des démarches utiles auprès du Président du Comité central d'aide aux réfugiés israélites allemands (Consistoire central) 44 rue de la Victoire à Paris, afin que j'obtienne de lui qu'il place dans d'autres départements français les réfugiés israélites en question ». Le préfet confirme, dans son courrier du 17 mai à la DGSAL, à la suite d'une audience qu'il a eue avec P. Valot, au moment où il a reçu 265 demandes de cartes d'identité, qu'il « prend pour principe d'accorder à chaque réfugié non suspect (souligné dans le texte) un permis de séjour de trois mois afin de laisser le temps à l'autorité supérieure du Comité central de secours aux réfugiés israélites (Paris) (sic) et aux intéressés de résoudre le problème complexe qui se pose en ce qui concerne chacun des intéressés²¹⁵ ». Le secrétaire général, le 26 mai, fait de même en écrivant au ministère du travail, Service central de la main d'œuvre, en ajoutant « d'accord avec le ministère de l'intérieur », qu'il « leur accorde une autorisation de séjour limitée à trois mois, dans le Bas-Rhin²¹⁶ », et le même jour, il confirme au comité de secours du quai Kléber qu'il a donné ses instructions à l'Office de placement²¹⁷. Dans le cas de l'autorisation de séjour provisoire de 3 mois dans le Bas-Rhin, qui comme on le confirmera plus loin en comparant les trois préfectures, semble être la règle en 1933, la préfecture écrit aux personnes réfugiées sur un formulaire ronéoté : « Monsieur, J'ai l'honneur de vous faire connaître qu'une autorisation de séjour limitée à la date du (..) décembre 33 vous est accordée dans le département. Cette autorisation est destinée à vous permettre de chercher à vous établir dans un Département (sic) de l'intérieur de la France où il vous sera plus facile de trouver des moyens d'existence et, le cas échéant, un emploi salarié, pour l'exercice duquel il vous appartiendra de solliciter l'agrément des Services de la Main-d'œuvre étrangère par l'intermédiaire de l'Office de Placement du département du lieu d'occupation. Veuillez, etc...²¹⁸ ».

Ainsi, en dehors de toute instruction précise, la préfecture prend, dès les premiers moments une décision d'utiliser l'autorisation de séjour limitée à trois mois dans le département du Bas-Rhin. Il s'agit bien d'une mesure locale, prise pour laisser aux réfugiés (et aux autres acteurs concernés), un répit très temporaire. Cette disposition figure dans le memorandum d'accord échangé par le préfet et son secrétaire général en juin, dont on va parler maintenant. L'autorisation de séjour pour une durée limitée se révèle une mesure d'application souple et immédiate qui n'engage pas l'administration pour le futur. Rien ne se serait – semble-t-il – opposé à ce que le ministère de l'intérieur fixe le principe d'une telle autorisation de séjour des réfugiés²¹⁹, d'une façon plus large, ce qu'il ne fit pas. La circulaire Chautemps d'avril n'en parlait pas, qui évoquait un « sauf-conduit limité à 20 jours ». On doit noter également que, bien plus tard, lors d'une réunion de la Commission interministérielle des Réfugiés allemands, le 4 décembre 1933, Jacques Helbronner, représentant du Comité national de

²¹⁵ ABR, 460D36.

²¹⁶ ABR, 98AL 688/1.

²¹⁷ ABR, 460D36.

²¹⁸ ABR 286D176.

²¹⁹ Au demeurant, la Sûreté générale envoya le 19 mai 1933, après les courriers du préfet du Bas-Rhin, un télégramme à tous les préfets, leur signalant qu'ils devaient s'abstenir de diriger les réfugiés vers Strasbourg expulsés et sans ressources « jusqu'à ce que mon département puisse vous adresser fonds nécessaires à leur rapatriement. Il y aura lieu de continuer de me signaler ces individus à qui j'accorderai selon votre avis autorisation provisoire de séjour » (ABR, 460D23).

secours aux réfugiés allemands victimes de l'antisémitisme, constatant que la préfecture de police est amenée à remettre des avis de refoulement aux réfugiés sans papiers réguliers, pose la question à la Commission : « ne pourrait-on pas leur donner un permis de séjour provisoire ? », à quoi le représentant du ministère de l'intérieur lui répond que ce n'est pas opportun²²⁰. Pourtant, la solution était pratiquée au niveau local depuis plusieurs mois et sera encore réaffirmée par le préfet en 1934 (voir plus loin).

Une doctrine écrite décidée entre le préfet et le secrétaire général

La ligne de conduite que le préfet et son secrétaire général ont établie progressivement se trouve en quelque sorte récapitulée dans une note du cabinet du préfet du 30 juin 1933²²¹ destinée au secrétaire général. Elle date de la veille de la circulaire du 1er juillet, qui va mettre fin à la période de « libéralisme » inaugurée en avril.

La position générale est défensive et le préfet commence sa note en écrivant « Hier encore, j'ai été sollicité de tenir ferme contre l'installation progressive et souvent clandestine des réfugiés politiques, israélites (sic) ou autres ». Suit la liste des motifs qui, selon lui, justifient une application très stricte des « règles sur lesquelles nous nous sommes mis d'accord conformément d'ailleurs aux instructions gouvernementales ». La formule est caractéristique, à la fois, de la marge des administrations locales et de leur souci de « se couvrir ». Dans l'annexe à la note, les réfugiés sont classés en quatre catégories :

(1) les « suspects » constituent la première. Ils doivent être « refoulés ou évacués au-delà des Vosges, après entente avec le Ministère de l'Intérieur (Direction de la Sûreté Générale) et la DGSAL. »

(2) La deuxième catégorie est dénommée : « Réfugiés ordinaires dépourvus plus ou moins de ressources et cherchant du travail au point de vue soit commercial, soit industriel, soit agricole, soit libéral (avocats, médecins, dentistes...) ». Pour eux, la règle énoncée est l'« impossibilité de leur accorder un certificat provisoire et, à fortiori (sic), la carte d'identité et un contrat de travail ; notification d'un délai de trois mois maximum pour quitter le Bas-Rhin²²², étant entendu que ceux qui reviendraient de l'Intérieur (sic) avec une carte d'identité délivrée par une autre Préfecture, seront immédiatement signalés pour renvoi au-delà des Vosges, sauf exceptions dûment motivées. »

(3) dans la troisième catégorie figurent les « Réfugiés ayant des attaches de famille dans le Bas-Rhin » ; pour eux « enquête minutieuse et délivrance d'une autorisation de séjour à titre exceptionnel, le principe devant être maintenu d'une évacuation sur l'Intérieur (sic) ».

(4) une quatrième classe concerne les « Réfugiés disposant de capitaux importants qui cherchent à fonder, ici, une maison de commerce ou à créer une industrie ». Pour eux « après enquête approfondie, consultation officieuse du groupement commercial, industriel, agricole, etc.. intéressé et sauf avis favorable de celui-ci, et exception dûment motivée, évacuation sur l'Intérieur (sic) dans les mêmes conditions que celles qui sont mentionnées au §2. »

²²⁰ ABR, 98AL 688/1.

²²¹ ABR, 286D383, note n° 970, cabinet du préfet du 30 juin 1933.

²²² Le principe purement local de l'autorisation de séjour systématique – sauf aux « suspects » - est ainsi affirmé.

Enfin, « tout refus de carte d'identité est notifié par lettre individuelle au réfugié avec indication de la date extrême à laquelle il aura dû quitter le département, sous la responsabilité et le contrôle de l'autorité de police qualifiée ».

Études de cas du Bas Rhin (1933-34)

Pour clore ce survol de l'activité administrative strasbourgeoise, l'examen d'une série de dossiers individuels permet d'observer l'application de la « doctrine locale », sur la base de quelques dizaines de cas²²³. Cet examen, ni systématique, ni représentatif, permet de dessiner une interprétation sans trop de risques d'erreur. Notons toutefois que les dizaines de cas consultés sont, en majorité, de ceux qui ont fait l'objet d'interventions particulières (auprès de la préfecture ou de la DGSAL), ce qui peut constituer une source de biais importante : toutefois, les décisions auxquelles ils donnent lieu s'insèrent globalement dans la « doctrine » qui fait l'objet de la formalisation du 30 juin 1933. Cette dernière paraît avoir été d'abord improvisée au moment de l'arrivée inattendue des réfugiés et progressivement s'être stabilisée. On retrouve sa formulation synthétique, dans les lettres du préfet des 19 et 23 septembre 1933 adressée à la DGSAL en réponse à sa demande du 15 septembre, que l'on compare plus loin avec les réponses des préfets de Moselle et du Haut-Rhin²²⁴.

Dans la presque totalité de 32 dossiers relativement détaillés, ceux-ci portent témoignage d'interventions auprès du cabinet du préfet ou des services des étrangers de la préfecture. Ces interventions sont le fait de responsables religieux (rabbins) et d'hommes politiques locaux (les élus, MM. A. Oberkirch, G. Weill, M. Walter, et Caillot, président du parti radical) et de quelques députés d'autres départements (L. Baylet, P. Mendès-France). De nombreuses interventions sont aussi le fait d'avocats. Enfin, une forte minorité émane d'employeurs des personnes réfugiées, voire, plus rarement, de partenaires en affaires. L'intervention est, par nature, une possibilité de revoir une décision injuste ou infondée, mais aussi une source d'arbitraire, qui peut être liée à une forme de clientélisme, quand il s'agit d'hommes politiques. Un bordereau résume une proposition du service des étrangers du secrétaire général, que ce dernier soumet à la décision du préfet.

Dans un tiers de la sélection des cas étudiés, on est frappé par la durée sur laquelle le traitement administratif s'étend. Dans ces cas, les réfugiés sont arrivés dans les premiers mois (avril-mai) et ils ont agi comme ils le pouvaient ; ceux qui l'ont demandé ont obtenu une autorisation de séjour provisoire, pendant que d'autres continuaient leur exil vers Paris, où ils ont pu régulariser leur situation. Certains reviennent à Strasbourg quelques temps, voire plus d'une année plus tard. Cet étirement des procédures ne doit pas étonner ; on a déjà noté plus haut que la mise en œuvre effective d'autorisations ou de refoulements pouvait prendre très longtemps. La préfecture, on l'a aussi indiqué, est relativement submergée, en 1933-34, par

²²³ Nous avons consulté en détail plus d'une cinquantaine de « dossiers » individuels (en en retenant 32 pour une analyse plus serrée), c'est-à-dire, des pièces d'instruction attachées entre elles par des épingles ou trombones concernant un individu et sa famille. Ces dossiers ont été consultés dans plusieurs liasses, tout particulièrement les cotes 286D183 (cabinet du préfet, israélites, étrangers) ; 286D383 (réfugiés politiques allemands) ; et 98 AL 688/1 et 688/2 (réfugiés, étrangers, naturalisations) ; d'autres dossiers se trouvent dans les liasses concernant les naturalisations (286D176) ; quelques dossiers proviennent des cotes concernant les interventions d'hommes politiques. Comme on l'a déjà indiqué, la dispersion des dossiers est sans doute liée notamment au bouleversement de la classification des archives pendant l'occupation nazie à Strasbourg.

²²⁴ ABR, 98AL688/1.

les travaux administratifs à accomplir, sans compter les délais qui s'accumulent entre le moment où elle a instruit un dossier et où elle attend la réponse du ministère de l'intérieur ou de celui du travail. Les interventions se placent souvent un peu avant que l'autorisation de séjour dans le Bas-Rhin ait expiré et, à ce moment, rien ne garantit que les réponses ministérielles avec décisions aient été retournées à Strasbourg.

Le cas d'un ressortissant suisse, marié à une Alsacienne, qui n'était pas réfugié, illustre les tracasseries administratives des années trente; il s'agit de Benjamin Vallotton, qui publiera en 1945 le témoignage de sa vie en Provence, notamment à Sanary, sous l'occupation italienne et allemande²²⁵. L'écrivain écrit une lettre de six pages, le 29 juin 1935²²⁶ au chef de cabinet du préfet Roblot pour « sortir du maquis de la procédure policière, où, depuis deux mois, je me déchire aux ronces et perds un temps infini en lettres et démarches ». Dans ce document, il explique son « histoire dont on ferait un assez joli bouquin si l'on avait le talent de Courteline ». Il cherche à régulariser sa situation d'étranger et se heurte d'abord au problème de classement de sa profession d'écrivain, ce qui amène les agents de l'administration à le classer comme « travailleur industriel » et à le faire payer les frais de la carte d'identité deux fois. Mais, alors qu'il doit se rendre dans le Midi, il ne parvient pas à faire tamponner sa carte car il lui faut obtenir une autorisation du préfet du Var, dont il ne reçoit pas de réponse, les deux préfectures se renvoyant mutuellement la responsabilité d'attester qu'il ne contrevient pas à la loi sur les étrangers de 1935. Cette situation qu'il qualifie de « comédie » semble bien trahir une réalité bureaucratique courante de l'époque qui ne peut qu'aggraver la situation beaucoup plus dramatique des réfugiés, mais qui, en même temps, leur laissera dans le meilleur des cas, en 1933-1934, des interstices d'action dans l'illégalité et l'informalité.

Dans la grande majorité des cas analysés figure la trace de l'autorisation de séjour initialement accordée dans le département, mais, dans un nombre significatif d'autres cas, les réfugiés se sont rendus d'abord ailleurs en France et y sont restés pour des durées variables. Dans la très grande majorité des cas également, le principe de diriger les réfugiés vers la France « de l'intérieur » est réaffirmé : c'est bien la règle de droit commun écrite dans la note du 30 juin portant sur la doctrine, qu'on vient d'exposer. Pour autant, la mise en œuvre de cette « évacuation » vers Paris ou d'autres régions n'a rien d'automatique, ni apparemment de « rapide », à cette époque – il faut cependant considérer qu'une absence administrative de rapidité est une chose, alors que les difficultés et souffrances des réfugiés n'entraînent bien évidemment pas la même perception de leur part. Ainsi, dans un premier cas, deux réfugiés, H.K. et O.W. qui sont en rapports d'affaires avec un commerçant de Strasbourg, le frère de l'un d'eux, ont été autorisés à la mi-1933 à séjourner dans un département « de l'intérieur ». Le secrétaire général est saisi, à la suite d'une intervention en novembre 1933, mais c'est en octobre 1934, après que la chambre de commerce se soit opposée à leur présence, que cette dernière admet finalement un sursis, ce qui amène le préfet à décider alors de prolonger un sursis de 6 mois supplémentaires, jusqu'au premier trimestre 1935. Dans un second cas, J.S. est arrivé en mai 1933 et demande à rester à Strasbourg, puis ne reçoit son autorisation de se fixer ailleurs qu'à la fin de janvier 1934, malgré ses « attaches de famille » : la décision lui demande de quitter la ville pour un autre département, mais avec un sursis de durée non précisée car son épouse est malade. Dans un troisième cas, le traitement du dossier est

²²⁵ B. Vallotton, *Fascistes et nazis en Provence, journal d'un Suisse pendant l'Occupation*, Paris, Mercure de France, 1945. Ses filles participeront activement à la Résistance : voir sur ce point, Gritou et Annie Vallotton, *C'était au jour le jour, Carnets 1939-1944*, Paris, Payot, 1995.

²²⁶ ABR, 286D176.

particulièrement contradictoire : le réfugié A. R. est arrivé dans la première vague de 1933, et il reçoit l'autorisation, lui aussi, de se fixer dans un autre département au début juin, ce qui l'oblige à quitter Strasbourg, mais il ne le fait pas – il est agent d'un journal en langue allemande dans les trois départements. L'Office de placement l'autorise alors à travailler à Strasbourg et le 25 avril 1934, il est donc en possession de titres réguliers. Mais, le 1^{er} juin suivant, le ministère de l'intérieur s'étonne que cet étranger qui avait vu sa demande de juin 1933 refusée, soit encore présent en Alsace. Il est alors l'objet d'un ordre de refoulement, le 15 juin 1934.

Sans que ce comptage ait une quelconque valeur cumulative, les motifs liés au marché du travail apparaissent explicitement dans environ un tiers des cas, et l'intervention des chambres de commerce, ou des organes professionnels (avocats, médecins) dans six cas ; la discussion de projets économiques d'établissement apparaît dans huit cas, et la question des « attaches de famille » est présente également dans un peu plus d'un tiers des cas. Dans le domaine du marché du travail, les dossiers examinés contiennent deux exemples de dénonciations. Un ouvrier, S., se plaint d'avoir été licencié dans une entreprise de Bischheim, où des ouvriers allemands facteurs d'orgues sont embauchés. L'enquête de la préfecture montre que le licenciement de S. était de sa faute. Mais le préfet, fin juillet 1933, demande qu'une consultation de l'Office régional de placement soit diligentée pour le moment où les contrats des ouvriers allemands seront renouvelables. En décembre 1933, un représentant, K., dénonce « un emploi prétendument exagéré de la main-d'œuvre étrangère à Wissembourg » (cas déjà évoqué ci-dessus). Dans une dizaine de cas, l'argument principal du refus de s'installer en Alsace est directement lié au nombre de chômeurs dans la profession, par exemple de dessinateur et technicien ; dans les minoteries ; dans les manufactures de chaussures, etc... Les exceptions sont rares, comme ce contrat transmis favorablement, pour un ouvrier F., paveur chez Lerchmuller, cité aussi plus haut. Les dénonciations sont aussi le fait des organismes professionnels. Un cas examiné se situe à la fin 1935 et c'est celui d'un médecin réfugié, S. E. Le préfet, examinant le dossier, écrit de façon manuscrite : « a-t-on dit du mal de lui à la préfecture ? ». Le secrétaire général établit alors que le médecin en question est autorisé à résider en France depuis 1935 et que lui et son épouse sont titulaires de cartes d'identité valides jusqu'en 1937. Dans un autre cas, la chambre de commerce de Strasbourg, par son président, saisit le préfet le 10 novembre 1933 pour dénoncer l'exercice prétendument illégal du commerce par D., réfugié allemand qui, le préfet l'apprend, prend des leçons de français pour pouvoir aller s'installer ailleurs en France. D. lui est recommandé par le directeur des *Dernières nouvelles de Strasbourg*. Mais l'autorisation provisoire de séjour de D. s'arrêtait à la fin de septembre et il doit quitter le territoire alsacien. Finalement, le préfet lui accorde un sursis temporaire jusqu'au 1 avril 1934. Dans le cas d'A. W., l'exercice du commerce ambulancier est en cause. Les services établissent que ce réfugié (qui désire renouveler sa carte d'identité) « exerçait le commerce ambulancier sans autorisation, de plus, il n'a jamais sollicité son inscription au registre du commerce ; malgré une contravention qui lui a été adressée, il a continué d'exercer cette profession ». A. W. ne sera pas autorisé, malgré l'intervention d'un rabbin qui signale que « toute sa famille est déjà naturalisée française ». On voit ainsi que les « attaches de famille » ont tendance à céder la préséance devant les motifs de concurrence. Dans un autre cas, celui de G., le séjour provisoire a été accordé jusqu'au 31 octobre, mais le partenaire d'affaires de G. semble, selon les documents, être « désireux de voir partir cet étranger » : dans l'attente d'une enquête, un sursis lui est accordé. Dans un autre cas qui concerne la chambre de commerce, J.T. saisit le préfet le 30 août 1933, pour que soit régularisée la situation de M. et Mme H., réfugiés juifs, qui vivent de leur fortune personnelle. Ils sont associés à J.T. Alors que le préfet s'est assuré que la chambre de

commerce ne s'y oppose pas, il demande au secrétaire général d'accélérer les choses, car est en cause « l'honorabilité des personnalités strasbourgeoises qui ont engagé des capitaux ».

La quatrième catégorie du mémorandum du 30 juin évoquait le cas de réfugiés disposant de capitaux qui voudraient s'installer en Alsace, contribuant ainsi à l'activité économique, voire, comme il est indiqué dans certains cas, au développement de l'emploi. Ces cas ne sont pas nombreux et on peut leur associer des projets, comme celui déjà discuté, du rabbin Brunschwig, où des possibilités d'emploi sont proposées dans le cadre d'activités de la communauté: la création de colonies agricoles en fait partie. Ces projets sont examinés par l'administration avec une grande réticence, en général, comme l'a noté V. Caron²²⁷ à plusieurs reprises. Celle-ci note en particulier le cas des bijoutiers réfugiés des Sudètes, qui proposent de venir s'installer en Franche-Comté avec tout leur équipement, leur personnel et leurs carnets de commandes. Louise Weiss a raconté cet épisode, qui date de 1939²²⁸, mais son appréciation semble pouvoir s'appliquer à l'attitude de l'administration dans les cas que nous observons plus tôt. Elle écrit : « la décision dépend du ministère du commerce qui voulut d'abord consulter les chambres patronales et les syndicats ouvriers de Dôle et Besançon », « dont les membres vivaient tant bien que mal d'une activité similaire, mais artisanale. Les vipères sifflèrent. L'exécutif était tellement faible qu'il recula et que le pays perdit ainsi plus de fonds que ne lui en coûtait sa généreuse attitude de principe vis-à-vis des réfugiés ». En août 1933, le gérant de l'établissement Artec saisit le préfet du cas d'un spécialiste de l'outillage des usines de chaussures, J. D., précisant qu'il se propose de l'associer à son affaire et que ce dernier dispose de ressources (il ne s'agit pas d'en faire un salarié). Le gérant explique qu'il est impossible de trouver une personne de cette qualification. Or, le 22 juillet le ministère a refusé l'autorisation de s'établir en Alsace. Le préfet informe J.D. et son épouse qu'ils devront quitter le département au plus tard le 30 septembre 1933. Une décision différente est prise pour A.E., qui travaille pour le compte des journaux *La République* et *Tribune Juive*. Une autorisation de travail lui est accordée en octobre 1933 jusqu'en avril 1934, et, à cette date, la préfecture qui a été saisie par le directeur de *la République*, transmet avec avis favorable la prolongation de son séjour au ministère de l'intérieur. En novembre 1933, le préfet est saisi par un rabbin de Colmar du cas des réfugiés J. qui viennent de se voir refuser la carte d'identité d'étranger. Le mari est professeur à l'école talmudique. Le préfet indique au rabbin que J. doit, s'il veut régulariser sa situation et ne pas quitter le département, faire viser un contrat de travail par le ministère du travail. En revanche, il autorise l'établissement de D. F. comme employé dans le restaurant rituel présenté par le rabbin Brunschwig, à Morsbronn. Les choses sont beaucoup plus compliquées dans le cas de M. F., chassé de l'institut de physique de Munich, chimiste recommandé à l'université comme exceptionnel, en la faveur duquel le directeur de l'institut de physique de Strasbourg intervient le 4 octobre 1933. L'instruction de son dossier relève qu'il n'a pas dans le département d'attaches de famille, mais, finalement, alors que F. travaille à l'université, le préfet transmet le 30 décembre sa demande au ministère de l'intérieur avec avis favorable.

Quelques pièces mentionnent l'existence en 1933 de colonies agricoles, sujet dont on trouvera également la mention dans les discussions de la Commission interministérielle des réfugiés²²⁹. Ainsi, le président de l'Union régionale des Sionistes de l'Est de la France saisit le préfet, le

²²⁷ *Uneasy Asylum...*, *op. cit.*, p. 226-227.

²²⁸ *Mémoires d'une européenne*, Payot, Paris, tome III, p. 237-238.

²²⁹ Le thème est évoqué à plusieurs reprises par V. Caron, *op. cit.*

26 mars 1934, du cas de jeunes réfugiés allemands qui voudraient parfaire leur préparation agricole en Alsace, pendant environ un an, avant de gagner la Palestine²³⁰. Le président de l'Union indique que 30 ouvriers et ouvrières travaillent actuellement dans le Bas-Rhin, « dans les environs de Strasbourg ainsi que d'Artolsheim et Ingenheim ». Ils sont tous chez des paysans comme domestiques agricoles, alors que d'autres sont regroupés dans des fermes écoles. Ces colonies sont placées sous la responsabilité du groupement sioniste, par l'organisation « Hehaloutz ». Le président de l'Union argumente qu'on manque en France de bras et il propose de placer immédiatement 100 à 150 pionniers juifs dans la région. Il demande au préfet d'autoriser globalement leur entrée en France, mais le 25 avril, la réponse de ses services sera de lui demander de munir les pionniers « chacun d'un contrat de travail et d'un passeport portant visa consulaire », ce qui équivaut à un refus. Un peu plus tard, le 15 juin 1933, le contrôleur Mallet signale au préfet²³¹ l'entrée en France de trois jeunes Allemands, F. S., M. O. et L. G., que les « Amis de la tradition juive » ont l'intention de les placer chez des cultivateurs alsaciens, où ils travailleront comme volontaires contre une indemnité versée aux cultivateurs. « Plus tard ils seront acheminés soit vers la Palestine, soit vers le Sud-ouest de la France, où l'on envisage de créer des colonies ». L'organisation « Hechaluz » (déjà mentionnée avec une autre orthographe) est l'objet d'une plainte du préfet de la Moselle auprès de la DGSAL, à propos de 14 jeunes sans passeports, le 21 août 1933, qui sont stagiaires à « l'École du centre national d'agriculture de Courcelles-Chaussy²³² ». Au même mois d'août, le 13, le député A. Oberkirch intervient en faveur du jeune H.S., étudiant dentiste, qui vient de recevoir sa carte d'identité qu'il a obtenue à Paris pour deux ans, ce qui l'oblige à résider dans un autre département. Le rabbin de Barr dit qu'il a ouvert une colonie agricole pour les jeunes juifs qui se préparent à émigrer en Palestine, colonie dans laquelle il suggère d'autoriser H.S., pour une durée limitée. Il le présente comme « ouvrier agricole non salarié », mais la réponse de la préfecture est qu'il doit produire un contrat de travail visé par le ministère de l'agriculture. Finalement, le service des étrangers informe le préfet que le jeune H.S. a enfin pu gagner la Palestine. De la même manière, le directeur de la sûreté du ministère de l'intérieur refuse le séjour, par décision du 30 janvier 1934²³³ d'un groupe de 18 jeunes filles juives recueillies dans le Home israélite de jeunes filles rue Sélénick, au motif qu'il « n'y a pas lieu de favoriser la prolongation de séjour dans les départements recouverts des réfugiés allemands dont le nombre croissant a déjà provoqué, au sein de la population alsacienne, de vives réactions, aussitôt exploitées par la propagande allemande ». Ces traces éparses sont cohérentes avec le relevé à validité plus général que V. Caron a établi.

S'agissant des « attaches de famille », le motif est constamment présent dans notre échantillon. On a mentionné plus haut quelques cas où il passe après le motif de la concurrence sur le marché du travail ou dans le commerce. Comme l'énonce la doctrine locale, il ne s'agit pas d'une exemption systématique, mais d'une justification permettant une possible exception au principe de l'autorisation de séjour temporaire et de l'établissement dans un autre département. Ainsi, M. et M. S. W., malgré l'intervention en juin 1934 du député L. Baylet, ne sont pas autorisés à se fixer à Strasbourg, mais dans le département de la Haute-Saône, car leur fils Charles, réfugié en octobre 1933, se trouve dans cet endroit. Dans certains cas, comme ceux de M.S. et de J.A., en octobre 1933, l'argumentation se borne à

²³⁰ ABR 460D36.

²³¹ ABR 98AL 392/1

²³² ABR 98AL 688/2.

²³³ ABR 460D36.

constater l'absence des fameuses « attaches » pour refuser l'autorisation sur place dès que le séjour temporaire arrive à son échéance. Mais, le 26 du même mois, Mme L. J. est admise à s'établir en Alsace, « terre d'origine de sa famille maternelle », qui « possède en France deux cousins », l'un à Mulhouse et l'autre à Strasbourg, et sa demande est transmise au ministère de l'intérieur avec avis favorable, mais « sous réserve qu'elle n'occupe aucun emploi salarié ». La présence d'un parent, comme le frère de B. G., qui appuie sa demande le 16 septembre 1933 ne signifie pas toutefois qu'elle sera dispensée de demander le « recouvrement de sa nationalité française » qu'elle a perdu par mariage. Le libraire qui se présente à l'Office de placement le 28 septembre 1933, pour régulariser l'emploi d'un représentant réfugié, R., se rapproche à nouveau de la préfecture, car l'épouse de R. vient de recevoir un avis d'expulsion. Ici les attaches de famille jouent en sa faveur, puisqu'en décembre son autorisation de travail à elle est transmise avec avis favorable à Paris. Il a pu s'agir, en l'espèce, de l'application de la circulaire n° 7 du ministère du travail, du 30 août 1933, « cas où il n'y a pas lieu de refouler les étrangers auxquels a été refusée la carte d'identité de travailleur »²³⁴. M.H. qui s'est réfugié à Schiltigheim en avril 1933 sera finalement invité à quitter l'Alsace en octobre 1935, après n'avoir pas obtempéré à l'ordre semblable qui lui a été donné en août 1933 ; il s'était installé et a exploité une épicerie dans cette ville. Or il est désormais marié à une Française et père d'un enfant, mais on lui avait demandé de signer un engagement de partir après son mariage. De son côté, bien qu'il soit rentier et qu'il ne fasse concurrence à personne, comme l'argumente le rabbin Brunschwig, M. S., réfugié allemand, n'a pas d'attaches de famille en Alsace, et le secrétaire général demande s'il faut prendre en considération les arguments du rabbin qui souligne que M.S. « ne pourra guère trouver satisfaction au point de vue religieux ailleurs qu'à Strasbourg ». Le préfet répond cependant négativement. Ce n'est pas le seul cas de réfugié où l'absence des « attaches » constitue un argument négatif qui se suffit à lui-même. Au total, le motif est manié de façon variée et entre parfois en conflit avec le motif de la concurrence.

En définitive, à l'étude des cas plus détaillés, il apparaît que la base de décision locale fournie par le mémorandum confirmé en juin 1933 s'articule autour des deux éléments déjà observés : l'autorisation de séjour temporaire permettant un répit très momentané se combine dans la plupart des cas avec l'autorisation pour les réfugiés de se fixer dans la France « de l'intérieur » et le refus de s'installer sur place. On ne saura jamais évidemment pourquoi les autorités ont finalement choisi un délai de trois mois alors qu'à l'époque, des délais de deux mois sont couramment appliqués²³⁵. Le préfet Roland-Marcel, on l'a déjà signalé, expliquait au journal *Le Matin* en août 1933, que son département faisait office de « bassin de décantation ». Si le préfet et son secrétaire général²³⁶ ne manquent pas d'invoquer les

²³⁴ AN CAC 20010306 art. 1. La circulaire explique les cas dans lesquels les liens de famille s'opposent au refoulement ou à la séparation des familles dont un des membres : enfants de travailleurs étrangers, dont les parents se trouvent en France, en situation régulière ; étrangers mariés et dont l'autre conjoint se trouve en France, en situation régulière ; étrangers isolés ou en famille pouvant subsister en qualité de non-travailleurs, soit qu'ils aient par eux-mêmes les ressources suffisantes, soit que leur famille soit à même d'assurer leur entretien ». La discrimination établie, est-il précisé, soit par les services centraux, soit par les Offices régionaux, devra rester confidentielle et ne pas impliquer les Offices départementaux ; de même elle ne constituera qu'un avis pour les préfets « à qui il appartiendra de donner la suite qu'il convient ».

²³⁵ La circulaire du 5 août 1933 parle d'un délai de deux mois ; la circulaire initiale Chautemps du 20 avril ne parle d'aucun délai précis, évoquant le seul délai de deux mois pour la validité des visas.

²³⁶ À plusieurs reprises, des initiatives paraissent tenir à l'action du secrétaire général. La doctrine se décide entre eux deux. Si des traces éparées de désaccord apparaissent dans certains dossiers, il n'est évidemment pas possible de distinguer l'apport respectif de chacun des deux personnages.

« attaches de famille », on a vu que l'éventuelle présence de ces « attaches » est évaluée de façon restrictive alors que leur éventuelle absence vaut souvent comme motif unique. Les autorités utilisent souvent la modulation des délais du permis de séjour pour tenir compte de motifs personnels dont le préfet prend la responsabilité finale, en fonction de l'argumentation que synthétise le service des étrangers et que met en forme le secrétaire général. L'usage positif de la quatrième catégorie du mémorandum est très peu observé, même si on y inclut les quelques cas de projets de colonies agricoles. L'hypothèse, évoquée à plusieurs reprises par le préfet, d'« industriels en état de fonder des entreprises devant occuper un nombre élevé de main-d'œuvre et qui ne concurrenceraient pas sérieusement la production d'industries françaises déjà existantes » restera d'ordre rhétorique, tant le caractère négatif des avis des chambres de métiers, de commerce et des organismes professionnels et ce spectre de « l'opinion publique » (la « faiblesse de l'exécutif » dont L. Weiss a parlé) sont influents. Dans le même temps, il faut aider d'urgence les personnes qui sont, pour raisons de famille, susceptibles d'être autorisées à rester dans le Bas-Rhin, ou en Alsace. D'où le caractère primordial de la mise en œuvre de l'aide par les organisations de la communauté - pour l'essentiel, les deux comités strasbourgeois. Cela explique les contacts pris dès mars, puis juillet et les multiples interventions. Le placement des réfugiés, qui ne sera sans doute jamais négligeable, semble donner lieu à des efforts laborieux, mais il restera en définitive d'une importance modeste compte tenu de la population active concernée. La présence de réponses simultanées des trois préfectures – Moselle, Haut et Bas-Rhin – à une enquête de l'été 1933 permettra maintenant d'esquisser une comparaison avant de présenter, en écho à la situation locale, quelques réflexions tirées de la nature des décisions de la Commission interministérielle qui agit au plan national.

Les trois préfectures (bilan de septembre 1933)

Une comparaison entre les trois préfectures des départements dits « recouverts » est rendue possible par le fait que la DGSAL fait le point, en septembre 1933 avec elles, pour les six premiers mois de la vague des réfugiés allemands²³⁷. Observons les réponses des préfets des deux départements voisins du Bas-Rhin. Pour superficielle qu'elle sera, la comparaison fournira cependant un nouvel angle de l'étude des marges de manœuvre et de l'arbitraire de l'administration.

Le préfet du Haut-Rhin répond à la DGSAL le 21 septembre. Il insiste à plusieurs reprises sur la préoccupation de « l'opinion publique », citant les « très violentes protestations collectives » de Metz et les craintes des commerçants de St Louis. À la différence de son confrère du Bas-Rhin, il insiste longuement sur la question de la définition de la qualité de « réfugié politique », utilisant près d'une page de sa lettre à produire une liste de personnes dont il estime qu'elles ne peuvent être qualifiées de réfugiés. Sa « ligne de conduite » dit-il, est de n'autoriser que de « très rares réfugiés ». Il estime que ceux-ci bénéficieront de leur installation ailleurs en France, mais le tableau ci-après montre qu'il accorde peu d'autorisations de séjour dans les autres départements, l'essentiel de ses dossiers étant en instance. Il est le seul des trois préfets à mentionner des refoulements, indiquant également que ces actions rencontrent des « difficultés », car les réfugiés, dit-il, « s'adressent soit aux sections de la Ligue des droits de l'homme ou de la Ligue contre l'antisémitisme, soit aux rabbins et même aux avocats ». Il est, dit-il, « saisi de très nombreuses interventions qui ne

²³⁷ Réponses des 21.9 (Haut-Rhin), 23.9 (Moselle) 21.9 (Bas-Rhin, en complément d'une lettre du 19). ABR 98AL688/1.

facilitent pas la tâche de l'Administration (sic) dans un domaine aussi délicat et je ne puis éviter souvent d'accorder des sursis de départ afin de pouvoir effectuer des enquêtes supplémentaires ». Quant aux réfugiés qui ne sont pas allemands, il estime « qu'ils trouveront le meilleur refuge dans leur propre pays, ou qu'ils peuvent solliciter l'intervention de leurs représentants diplomatiques pour pouvoir rester en Allemagne. Nous ne sommes nullement obligés de tous les accueillir en France ». Le préfet de Moselle indique des refus explicites pour les réfugiés d'une autre nationalité qu'allemande, ce qui ne semble pas être le cas dans le Bas-Rhin, du moins dans la statistique évoquée²³⁸.

Plus succincte que celle de ses collègues (6 pages pour le Haut-Rhin, 3 et demie pour le Bas-Rhin, 3 pages pour la Moselle), la réponse du préfet de Moselle se signale par la répétition du thème de la « préoccupation » de l'opinion, à la fin et au début de la missive. Il note que le nombre de réfugiés qui sont fixés est « une fraction très faible du chiffre global » des étrangers (les Allemands dans le département sont au nombre de 20.000) et analyse les « raisons complexes » de « l'émotion soulevée par l'établissement éventuel » des réfugiés en Moselle, dont les « tendances protectionnistes » mais aussi les milieux sensibles à la propagande hitlérienne. Il semble reprocher aux réfugiés une « attitude parfois violemment antihitlérienne », qui, évidemment, n'est pas « unanimement approuvée par ces mêmes éléments » (les milieux sensibles à la propagande hitlérienne...).

On tire de cette première analyse l'impression d'une grande différence d'approche entre les trois préfets. Certes, quelques arguments sont communs : l'hostilité des chambres de commerce, l'inquiétude de « l'opinion », la nécessité de répartir les réfugiés ailleurs que dans les départements frontières, et à tout le moins, de réduire la durée de leur séjour. Mais le tableau ci-après indique des disparités qu'il serait souhaitable d'approfondir, ce que nous ne sommes pas en mesure de faire. Il faudrait bien sûr confronter les dossiers systématiquement pour confirmer des hypothèses expliquant une sévérité différentielle à l'égard des réfugiés, des facteurs que nous ne connaissons pas, et pas seulement l'usage par les préfetures de leurs marges de manœuvre, voire les prises de position personnelles des hauts fonctionnaires. Le tableau ci-joint compare les données statistiques qui figurent dans les trois courriers. Malgré leur caractère en partie hétérogène, il ressort de cet examen de chiffres une grande diversité de traitement, qui inclinerait à poursuivre l'hypothèse d'une sévérité aggravée en Moselle, et d'un accueil plus libéral dans le Bas-Rhin, où, à l'été 1933, l'autorisation de séjour provisoire est systématique, et l'autorisation de s'établir dans un autre département apparemment également. Si l'on ajoute les instances d'autorisation en Moselle aux autorisations déjà décidées, le total augmente significativement, cependant.

Ainsi, l'arbitraire attaché à cette diversité est incontestable. Mais, pour reprendre l'expression de Victor Basch, déjà citée, le sentiment persiste « d'une véritable détresse » qui envahit le lecteur des dossiers individuels des réfugiés, plus de soixante-dix ans plus tard.

²³⁸ On a vu précédemment que le secrétaire général a posé le problème au ministère de l'intérieur en avril.

Tableau comparatif des statistiques de réfugiés fin septembre 1933

	Réfugiés accueillis (estimation flux mars-août)	Résidant actuellement régulièrement déclarés	Autorisés s'établir	à	Autorisés département	autre	En instance	Autres
Bas-Rhin	« Quelques milliers »	« Plus de » 900 (817 demandes régulières de cartes ²³⁹)	53 ²⁴⁰		Tous les autres		Non indiqué	Non indiqué ²⁴¹
Haut-Rhin	3/4000	530 ²⁴² + 100 ²⁴³	17		32 (encore présents à la date du comptage)		Le reste (360 dossiers de carte d'identité)	25 refoulements (jugés indésirables) avec sursis de départ
Moselle	4000 ²⁴⁴	500	10		153		237 transmises 31 en instance d'autorisation (en Moselle)	Refus : 84 (polonais, roumains, autrichiens)

²³⁹ La différence entre 900 et 817 est apparemment le nombre des femmes et des enfants de moins de 15 ans (mais la précision sur le nombre des femmes et enfants n'est pas en général indiquée). Dans une note à la DGSAL du 24.10.1934, le préfet indique que 779 réfugiés sont encore dans le département.

²⁴⁰ Dans la note citée du 24.10.1934, il est indiqué que 189 cartes ont été attribuées dans l'année 1933, et en cumul, 268, à la fin 1938.

²⁴¹ Fin 1934, la préfecture totalise 117 refus de séjour dont 3 expulsions (3 condamnations et 114 personnes non considérées comme réfugiées). Une note plus tardive au ministère de l'intérieur (18.1.1935) fait un bilan de refus des autorisations de séjour, établi à 172 en cumul, dont 7 expulsions (ABR460D36).

²⁴² Le chiffre ne comprend pas les enfants de moins de 15 ans.

²⁴³ « Allées et venues d'Allemands en visite ou de passage, qui n'ont pas encore formé de demande de permis de séjour ou ne sont pas déclarés comme réfugiés ».

²⁴⁴ Le préfet (23-9-33) considère que « la grande majorité des réfugiés allemands résidant actuellement en France a transité par le département de la Moselle ».

Avant de conclure l'étude en examinant l'aggravation des conditions d'accueil des réfugiés en France à partir de l'été, et, surtout, d'octobre 1933, il est intéressant de placer en comparaison les débats de la Commission interministérielle et les types de « solutions » proposées, au plan local : tout se passe comme si cette Commission ne faisait qu'évoquer, avec retard et peut-être, avec encore plus de maladresse et d'inefficacité²⁴⁵, des « solutions » qui avaient été auparavant testées par les préfetures, sur le terrain. Au demeurant, comme l'a montré V. Caron pour l'ensemble de la période, ces dernières n'en seront jamais d'authentiques. Pourtant, les « solutions » choisies au plan national n'auraient pas existé sans leur invention préalable par les préfetures. Du point de vue du débat esquissé dans l'introduction de ce texte, cela exclut donc une compréhension historique qui s'abstienne de faire droit à la marge de manœuvre des acteurs locaux, donc, à leur responsabilité, et cela amène à prendre en compte, par la même occasion, le caractère à la fois incertain et inévitable d'une forme « d'arbitraire ». À la différence des acteurs appartenant aux élites nationales qui furent en charge de la « gestion politique » du problème des réfugiés, les acteurs locaux étaient bien obligés d'agir directement.

En schématisant, les « solutions » locales telles qu'elles apparaissent dans l'étude du Bas-Rhin pour la période avril 1933 à octobre 1934 auront été au nombre de six : (1) admettre de façon très malthusienne l'établissement dans les départements frontières de quelques réfugiés ; (2) distribuer, dans les mêmes départements, des autorisations de séjour provisoires de durée variable, systématiques ou par exception, à titre de sursis ; (3) sélectionner les réfugiés à garder parmi ceux qui ont des liens familiaux sur place, et qui trouvent du travail (s'ils ne possèdent pas de moyens d'existence), ainsi qu'une toute petite fraction dont « l'intérêt » de la présence est économique ; (4) agir comme une « gare de triage » ou un « bassin de décantation », (selon les expressions officielles en vogue) afin de faire partir les réfugiés des régions frontalières vers le reste de la France et l'étranger ; (5) trier entre les nationalités, afin de répartir si possible les responsabilités administratives avec les autorités d'autres pays que l'Allemagne ; (6) établir des colonies agricoles locales, en les coordonnant, le cas échéant, avec une émigration future en Palestine.

La Commission interministérielle des réfugiés israélites allemands (en abrégé Commission) se réunit pour la première fois le 27 mai 1933. Elle regroupe les représentants de tous les ministères concernés et ceux du Comité national de secours aux réfugiés. Entre ce moment et février 1934, elle tient sept séances. De façon répétitive, à mesure que la sévérité croît, les membres de la Commission déplorent le fait que « le territoire n'est pratiquement pas interdit aux fugitifs allemands » (J. Helbronner, séance du 23 octobre 1933). Pourtant, le ministre Chautemps (séance du 16 octobre) considère que ce serait « déplorable, après avoir ouvert libéralement nos frontières, de procéder à des expulsions massives ». Lors de la séance du 5 février 1934, l'impuissance collective de cet organe est totale vis-à-vis de la contradiction entre la présence des réfugiés et la volonté de ne pas les autoriser à travailler. Lors d'une réunion qui se tient entre les différents départements ministériels, le 23 septembre 1933 à la

²⁴⁵ Le terme peut être ambigu : sur le plan de l'efficacité instrumentale cynique, l'action gouvernementale, vue avec le recul de la période 1933-1939, pourra être considérée comme « efficace » dans la mesure où, de fait, les réfugiés n'ont été qu'une minorité à s'installer en France. Mais, comme l'a montré V. Caron, la survenue de nouvelles vagues de réfugiés, consécutives à l'aggravation des persécutions nazies, a constamment reposé des questions analogues.

DGSAL²⁴⁶, un représentant de celle-ci, M. Léonard, n'avait-il pas déclaré : « nous sommes obligés de reconnaître que les réfugiés allemands ont des difficultés pour trouver du travail. On pourrait pendant 6 mois les autoriser à se débrouiller en fermant les yeux » ? Le 4 décembre, trois mois plus tard, lors de la quatrième réunion de la Commission, J. Helbronner suggère qu'on attribue des permis de séjour provisoires aux réfugiés plutôt que de les refouler, mais le représentant du ministère du travail s'y oppose : il ne pourrait donner d'autorisation provisoire (de deux mois) que pour ceux qui seraient certifiés par le Comité national et auraient un contrat. De même, les séances de la Commission sont occupées répétitivement par la recherche de « solutions » qui n'en sont pas. Lors de la réunion à la DGSAL de septembre, l'idée d'envoyer les réfugiés en Corse est soumise par le représentant de la direction du travail de la préfecture de la Seine, Franceschini, qui pense qu'il ne faut plus les admettre dans la région parisienne. L'idée de la Corse reviendra souvent ; ainsi, à la réunion du 23 octobre, où le représentant du ministère des Colonies, Santoni, suggère de « les y employer en grand nombre dans les travaux agricoles ». Ce sujet revient à l'ordre du jour de la Commission du 4 décembre 1933, quand J. Helbronner annonce que le Comité de secours a reçu des contrats pour le placement de 9 réfugiés en Corse : un réfugié est déjà parti, dit-il, en s'enquérant sur le fait de savoir si les autres places sont encore vacantes. Ces débats présentent, on le voit, un écho d'impuissance des dirigeants nationaux face aux incertaines initiatives des préfectures, dont celle du Bas-Rhin.

À partir de l'été 1933, la sévérité s'accroît

La période « libérale » d'accueil se termine en deux temps, par l'édiction par le gouvernement de deux textes essentiels, en juillet et en octobre 1933. La sévérité s'accroîtra bien plus encore dans les années suivantes. Pourtant en 1934, la préfecture du Bas-Rhin semble ne pas radicalement modifier sa doctrine, et les aspects quantitatifs de la présence des réfugiés, les flux de départs et d'entrée aidant, ne montrent pas, sur la base des données disponibles, de changement majeur.

La circulaire interministérielle du 1^{er} juillet 1933²⁴⁷, sans nul doute, a bénéficié des remontées nombreuses du terrain vers les ministères et la Direction générale des Services d'Alsace et Lorraine. Rita Thalmann²⁴⁸ ne parle que d'un de ses aspects, « l'évacuation vers la région parisienne », dont elle dit que cet ordre « sera exécuté en novembre-décembre 1933 » et provoquera une protestation de la Ligue des droits de l'homme²⁴⁹. Celle qui est en notre possession vient des archives du Bas-Rhin²⁵⁰, et il est improbable que ce ne soit pas le même document. Quoi qu'il en soit, l'objet de la circulaire est de préciser les conditions d'accueil des réfugiés. Le premier problème qu'elle évoque est que « la plupart des réfugiés entrés en France par l'un de ces départements manifestent l'intention de s'y installer soit comme petits

²⁴⁶ ABR, 98AL 688/1.

²⁴⁷ La circulaire dont parle R. Thalmann a été consultée dans les archives de la préfecture de police.

²⁴⁸ « L'émigration du 3^e Reich dans la France de 1933 à 1939 », *Le Monde Juif*, 96, octobre-décembre, 1979, p. 137.

²⁴⁹ Nous avons relaté les protestations de Victor Basch plus haut. Nous n'avons pas les moyens de connaître les causes immédiates de sa protestation de la fin 1933.

²⁵⁰ Archives BR, 98AL 688/1. La circulaire est à l'en-tête de la Présidence du Conseil, Direction générale des services d'Alsace et de Lorraine, service central et sous le timbre du ministre de l'intérieur, DG Sûreté (Camille Chautemps) et du Président du Conseil, ministre de la guerre, DGSAL (Guy La Chambre).

commerçants, soit comme petits industriels, soit comme employés de commerce ou de bureau, etc., et ont entrepris les démarches nécessaires à cet effet. Il en est de même pour ceux d'entre eux qui exercent des professions libérales et dont le nombre est relativement élevé ». Adressée aux seuls préfets des départements recouverts, à la différence de la précédente d'avril qui était à large diffusion, celle de juillet renvoie une espèce de synthèse de motifs que ces mêmes préfets ont adressés par leurs rapports au gouvernement, et il s'ensuit une liste des problèmes soulevés par l'arrivée des réfugiés :

- « l'intérêt économique et l'intérêt politique s'élev[ai]ent également contre cette installation »;
- « l'opinion publique, après s'être montrée favorable aux mesures d'accueil, conformes à la tradition française (...) ne laiss[ait] pas que de s'émouvoir d'une situation d'autant plus préoccupante que l'afflux se poursuit²⁵¹ » ;
- « l'implantation sur notre territoire frontière d'Alsace et de Lorraine d'un grand nombre de réfugiés allemands présent[ait], à de multiples points de vue, de graves inconvénients ».

La circulaire annonce quatre décisions, qui sont autant d'instructions pour les préfets : (1) veiller au renforcement du « filtrage à la frontière, notamment aux principaux points de passage des réfugiés » ; (2) organiser « dans votre préfecture et à la frontière un service de renseignements destiné à munir les immigrés et les collectivités qui s'y intéressent de toutes les indications nécessaires » ; (3) d'assurer « à ces étrangers, à l'aide des bureaux de bienfaisance et des œuvres privées, une assistance temporaire, durant une courte période, qui en principe et sauf cas exceptionnels, ne devra pas excéder quarante-huit heures » ; (4) de les « diriger, à l'expiration de ce délai, sur Paris où toutes les dispositions seront prises pour les recueillir et les orienter ». La circulaire indique enfin que les préfets auront à « apporter » les « ménagements que [vous estimerez] opportuns compte tenu des circonstances individuelles ». Les archives du Bas-Rhin ne démontrent pas que la quatrième instruction ait pu donner lieu à une « évacuation » de grande envergure ; il faut plutôt, à notre avis, l'interpréter comme édictant la norme que le gouvernement entend désormais appliquer : ne pas garder, sauf exception, de réfugiés dans les départements frontières. Il est difficile cependant, comme on l'a vu au début du présent texte, de comparer les statistiques de flux et de stocks ; il est également certain que les réfugiés ont circulé indépendamment des instructions et ils ont, de toutes façons, rejoint en majorité la région parisienne²⁵².

Une note de synthèse, pour la DGSAL de P. Valot, sans date, mais postérieure à la circulaire du 1^{er} juillet²⁵³, et qui s'accompagne d'un nouveau projet de circulaire, reprend des chiffres voisins des estimations publiées dans l'article du *Matin*, du 17 août 33, dont nous avons déjà parlé : 500 en Moselle ; 530 dans le Haut-Rhin, 900 dans le Bas-Rhin. Nous ne disposons pas des chiffres pour les trois départements pour l'année 1934, mais dans le Bas-Rhin, le préfet envoie à P. Valot des chiffres au 15 juin 1934 qui diffèrent très peu des précédents : 779 réfugiés résident dans le Bas-Rhin²⁵⁴. Il s'ensuit que les chiffres de résidents semblent à peu près stables de l'été 1933 à la mi-1934 ; le préfet du Bas-Rhin notera plus tard que de fin 1933

²⁵¹ Au moment où la circulaire est écrite, le contrôleur Mallet avait compté, à sa façon, près de 2.300 arrivées.

²⁵² Voir les deux ouvrages dirigés par G. Badia, *op. cit.*

²⁵³ ABR, 98AL 688/1.

²⁵⁴ ABR, 98AL 688/1.

à octobre 1934, 234 réfugiés sont arrivés d'Allemagne, et qu'en comprenant ceux qui étaient arrivés en 1933, il en reste 546, ce qui représente une diminution d'environ un tiers sur le chiffre du 15 juin. Si « évacuation » il y a eu, elle aura donc été continue et non massive, c'est ce qui semble le plus plausible²⁵⁵.

Le dernier tournant de la période étudiée n'est pas introduit par une circulaire, mais par une initiative du ministère des Affaires étrangères (Paul-Boncour), qui met cette fois explicitement fin à la période d'accueil relativement libérale, en révoquant le régime exceptionnel d'attribution des visas.²⁵⁶ Le document prend la forme d'une lettre du ministre des Affaires étrangères, datée du 19 octobre 1933 au ministre de l'intérieur. Le ministre croit pouvoir y affirmer que « les Israélites d'Allemagne » [sic] « ne paraiss[ai]ent plus courir de risques immédiats »²⁵⁷. Il n'est pas inutile de rappeler ici que la prise de conscience de la durée de la dictature nazie mit longtemps à s'installer : comme le rappellent Deborah Dwork et Robert Jan Van Pelt, en citant de nombreux témoignages de réfugiés qui croyaient leur émigration temporaire²⁵⁸. Ces auteurs soulignent que « si en 1933, les réfugiés souhaitaient demeurer près de l'Allemagne pour y revenir aisément lorsque le régime aurait été renversé, à l'automne 1935, ils n'étaient plus guère nombreux à penser que les nazis seraient rapidement chassés²⁵⁹ ».

En fait, la décision du ministre des affaires étrangères fait suite à la réunion de la Commission interministérielle en présence du ministre de l'intérieur Chautemps, et du président du Comité national de secours, Edmond de Rothschild²⁶⁰, le 16 octobre²⁶¹, soit quelques jours avant la lettre du ministre des affaires étrangères. Chautemps indique le tournant de la doctrine du gouvernement, en même temps qu'il préconise que le problème soit traité par la Société des Nations. Comme on l'a indiqué (première partie), Edmond de Rothschild exposa dans la réunion le tarissement des ressources du comité national²⁶² et demanda l'appui du

²⁵⁵ Ces raisonnements sont dépendants de la qualité des chiffres dont nous disposons et du caractère visiblement rustique des enregistrements.

²⁵⁶ C'est l'époque où Victor Basch proteste auprès du ministère de l'intérieur à propos du traitement des réfugiés allemands, par comparaison avec les « larges facilités » « accordées aux nationaux-socialistes » en Alsace-Lorraine. Lettre de V. Basch du 30 novembre 1933, voir *Les Cahiers des Droits de l'Homme*, n° 33, 30 décembre 1933, p. 772.

²⁵⁷ Cette déclaration peut être interprétée aussi comme l'illustration d'un aveuglement politique qui ne concerne pas que le ministre et qui a été noté par les historiens, y compris pour une partie de la communauté juive elle-même (voir sur ce point, R. Schor, *L'antisémitisme en France dans l'entre-deux-guerres*, Bruxelles, Complexe, 1992, p. 322).

²⁵⁸ In *Fuir le Reich*, *op. cit.*, p.22-33.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 105.

²⁶⁰ Rappelons qu'au nom du gouvernement, le ministre Chautemps avait apporté une reconnaissance officielle au comité national en juillet 1933.

²⁶¹ ABR, 98AL 688/1.

²⁶² Voir « Compte-rendu de l'activité du Secrétariat général, Comité national de secours aux réfugiés allemands victimes de l'antisémitisme », document discuté dans la réunion (ABR, 98AL 688/1). Dans le procès-verbal de la séance du Comité interministériel du 5 février 1934 (*ibid.*), Henry Bérenger et J. Helbronner, au nom du comité national, présentent un nouveau bilan de l'action du comité national, lequel a secouru de 12 à 14.000 personnes, mais qui, faute de ressources, a été obligé d'arrêter les admissions nouvelles. J. Helbronner précise que le comité national n'a actuellement plus que 1625 réfugiés à sa charge et qu'il met en place « une politique d'évacuation, en Palestine, au Brésil et en Argentine ». Il ajoute que la « question des intellectuels se posera fin

gouvernement français afin d'obtenir une aide de l'étranger, tout en remerciant le ministre du travail et souhaitant que « les cartes de travail soient délivrées encore plus libéralement ». La commission interministérielle clôt ses travaux par six décisions, qui anticipent la lettre du 19 octobre.

« La Commission décide :

- I- d'arrêter l'exode des israélites allemands, en se basant sur la décision de la Société des Nations de constituer un Comité international pour la protection des réfugiés politiques ;
- II- de demander au Ministère de la Guerre de mettre à la disposition du Comité de secours des centres d'hébergement pour le logement et le couchage des réfugiés ;
- III- le Ministère de l'Agriculture cherchera à placer les réfugiés dans des centres agricoles, notamment dans les parties du territoire où la main-d'œuvre agricole fait défaut et où il existe des terrains en friche ;
- IV- le Ministère des Affaires étrangères s'occupera de l'emploi des israélites en Palestine et se mettra en rapport à cet effet avec le Gouvernement anglais ;
- V- le Ministère du travail examinera avec la plus grande bienveillance possible les demandes de carte de travail qui lui seront présentées par le comité
- VI- un fonctionnaire sera chargé d'assurer la liaison entre le Comité de secours et les différents Ministères intéressés ».

On notera particulièrement que la Commission tend explicitement à se défausser sur la SDN, ce qu'elle continuera de faire par la suite. Lors de la séance du 5 février 1934 (7^e séance), Henry Bérenger, alors délégué de la France au Haut-Commissariat des réfugiés allemands de Lausanne, dénonce les « manœuvres » de l'Angleterre, qui cherche à marginaliser la France, et J. Helbronner déclare que le Haut-Commissariat « n'a rien fait depuis deux mois ». Ce dernier se plaint, au demeurant, du fait que le « commissaire de Forbach continue à laisser passer sans passeport, sans papiers, les réfugiés, pseudo-réfugiés, agents hitlériens qui se présentent », et cela malgré les décisions du ministère des affaires étrangères en octobre.

À la fin 1933, on peut donc considérer que les éléments d'une politique de l'État à propos des réfugiés sont en place, et que la tendance au renforcement/durcissement devient inexorable. Pour autant, cette politique n'est pas automatiquement traduite dans les faits. Si elles vont désormais se faire plus strictes et modifier le travail local de l'administration préfectorale, les instructions n'en régleront pas cependant l'activité dans le détail, la « doctrine » des premiers mois aura encore une influence jusqu'en 1934 (et probablement après) à Strasbourg, pour autant qu'on en juge à partir des cas étudiés. La préfecture réaffirme en effet en avril 1934 l'essentiel de la doctrine qu'elle a mise au point en 1933, à ceci près qu'elle affirme désormais soumettre les demandes d'autorisation de séjour au ministère de l'intérieur : le 16 avril 1934 le secrétaire général prépare une lettre à la DGSAL « les demandes d'autorisation de séjour sont toutes, sans exception, après enquête des services de la police spéciale, soumises à la décision de M. le ministre de l'intérieur. Je n'ai émis [d'] avis favorable au maintien des réfugiés ici même, que dans les cas où ceux-ci avaient sur notre territoire, de proches attaches de famille françaises ou encore, tout à fait exceptionnellement, lorsqu'il s'agissait

mars. On a pris en effet pour une année des assistants en surnombre dont le comité paie le traitement. N'ayant plus de fonds à sa disposition, le comité ne pourra plus assumer cette charge ».

d'industriels non suspects²⁶³ ayant fondé en association avec des sujets français, des entreprises propres à favoriser le recrutement de la main-d'œuvre ouvrière sans présenter d'autre part une concurrence dangereuse pour notre industrie régionale. Pour tous les autres réfugiés, je propose, lorsqu'ils sont reconnus comme tels, de les autoriser à se fixer dans un département de l'intérieur de la France. (..) les enquêtes qu'a faites M. le ministre de l'intérieur auprès du département des affaires étrangères et qui précèdent chaque décision, sont de nature à offrir des garanties contre une infiltration²⁶⁴ trop facile d'agents provocateurs éventuels (..) certes, il est exact qu'un certain nombre de réfugiés ont été invités à évacuer mon département pour aller se fixer à l'intérieur de la France. Mais il s'agit là de décisions ministérielles qui avaient été notifiées aux intéressés et dont l'exécution avait été différée par humanité, pour permettre à ceux-ci de trouver une résidence dans les conditions les meilleures. Je n'ai jamais refusé, en effet, d'accorder des sursis de départ à des réfugiés qui ont pu justifier de l'impossibilité où ils se trouvaient provisoirement de quitter le Bas-Rhin soit pour des raisons de santé, soit pour tous autres motifs plausibles²⁶⁵ ».

Il n'en reste pas moins que les « motifs plausibles » de l'administration, et, plus généralement, des dirigeants qui sont en charge de la gestion politique et administrative du problème des réfugiés, même quand d'éventuelles orientations humanitaires les ont accompagnés, portées par des individus ou des collectifs de travail, ne peuvent entrer réellement en phase avec les difficultés vécues par les réfugiés. De ce fait incontournable, on trouve, parmi bien d'autres, un exemple dans la lettre du 5 décembre 1934, écrite par une requérante d'autorisation de rester à Strasbourg, Marie- Louise P. au préfet du Bas-Rhin :

« Monsieur le Préfet, Je viens par la présente vous demander d'avoir une entrevue personnelle. Je vous supplie chaudement de pouvoir rester ici à Strasbourg pour 2 ou 3 mois. J'étais appeler au bureau de police de la rue de la Nuée Bleue, et on m'a fait savoir que dans un délai de huit jours, je dois quitter Strasbourg. J'ai ma maman qui est âgée de 70 ans et pour ma santé j'ai ma fille qui est née en France aussi et j'ai mon casier judiciaire propre. Je pense mourir à savoir que je ne peut pas rester ici qu'il y a 22 ans que je suis en France. On a retiré ma carte d'identité donc je vous supplie et vous remercie d'avance, Monsieur le Préfet, recevez mes sincères salutations. » [La graphie originale a été respectée]²⁶⁶.

²⁶³ Allusion au possible établissement d'industriels allemands qui chercheraient à concurrencer l'industrie locale.

²⁶⁴ Allusion à de nombreuses pièces de l'administration qui font état de l'infiltration d'agents allemands se présentant faussement comme réfugiés.

²⁶⁵ ABR, 98AL 688/1.

²⁶⁶ ABR, 286D12.

Conclusion : Interpréter la politique locale de l'État et la conduite des fonctionnaires locaux

Au terme de cette étude, nous avons, au moins en partie, répondu à l'interrogation centrale de départ, à propos de la marge d'action des fonctionnaires locaux et de la question plus générale de l'arbitraire. Cette action prend tout son sens quand on la situe tout d'abord vis-à-vis de l'action « centrale » de l'État et du gouvernement, c'est ce qu'on fera d'abord en synthétisant l'action des acteurs collectifs, groupes de personnes qui sont en charge de traiter le problème de politique publique, les « élites²⁶⁷ » du niveau national. Dans un deuxième temps, la marge locale pourra être interprétée de façon synthétique, où l'on verra que les idées réductrices d'un centre qui décide et du local où l'on applique des politiques centralement « légitimées » est une fiction.

La politique des élites

Les élites en charge des décisions, on vient de le voir, sont, pour schématiser, de trois catégories (1) les hommes²⁶⁸ politiques de l'État central, tel qu'il est à l'époque, c'est-à-dire fort différent de ce qu'il est devenu au moment où ces lignes sont écrites. Ce sont des gens comme E. Herriot, E. Daladier et C. Chautemps ; (2) les membres de la haute administration, qui peuplent les cabinets ministériels, les directions d'administration centrale, les bureaux, personnes que l'on trouve tout particulièrement représentées à la Commission interministérielle créée en juillet 1933. Il faut ajouter à cette catégorie les dirigeants des préfetures des départements recouvrés. Paul Valot de la DGSAL, le préfet du Bas-Rhin, Pierre Roland-Marcel et son secrétaire général Alfred Golliard sont des exemples de ces hommes ; (3) les responsables désignés par les organes officiels de la communauté dite israélite, qui siègent notamment au Comité de secours, comme Jacques Helbronner et Raymond-Raoul Lambert²⁶⁹, forment la troisième catégorie.

Il est intéressant de prendre l'exemple d'Édouard Herriot comme typique de la première catégorie. Herriot est représentatif, d'une certaine manière, de toute une époque, un style politique, de la république même, comme l'a montré Serge Berstein²⁷⁰. Dans les premiers temps, Herriot se montre très accueillant dans sa ville de Lyon (il parraine de son autorité le comité lyonnais de secours aux réfugiés) et, à Strasbourg, la *Tribune Juive* note ses efforts²⁷¹. Sous sa présidence, le parti radical prend en avril 1933 une résolution qui dénonce « les traitements injustifiables dont sont l'objet les israélites allemands, les assure de sa sympathie

²⁶⁷ En parlant d'élites, au sens de la sociologie, il s'agit de circonscrire le type d'acteurs qui, collectivement, ont un accès privilégié à l'information, à l'action et à la décision de l'action publique. Le terme est dénué de connotation méliorative que le terme courant porte.

²⁶⁸ Les femmes sont tellement peu apparentes qu'elles ne sont pas mentionnées.

²⁶⁹ Raymond Raoul Lambert (déporté de Drancy, comme Jacques Helbronner, en 1943), prit la succession de ce dernier comme responsable du Comité de secours. Vicky Caron a montré qu'à la différence de son prédécesseur, il mena une politique beaucoup plus libérale vis-à-vis de l'accueil des réfugiés.

²⁷⁰ *Édouard Herriot ou la République en personne*, Presses FNSP, 1985.

²⁷¹ Numéro du 28 avril 1933 qui note qu'Herriot a parlé de trouver des ingénieurs chimistes allemands pour l'industrie lyonnaise de la soie. *La Tribune* note cependant : « malheureusement, ce ne seront toujours que des résultats sporadiques et il est à craindre que le plus grand nombre des Juifs allemands immigrés ne puissent trouver de place en France ».

et demande que soient prises, avec l'accord de toutes les nations demeurées fidèles à l'esprit libéral, les mesures nécessaires à leur sauvegarde matérielle, intellectuelle et morale²⁷² ». Cependant, dès 1934, sa position évolue, à mesure que le pendule parlementaire revient vers la droite, et il adopte progressivement et résolument une position de « protection de la main-d'œuvre nationale ». Alors qu'il est ministre d'État, le président du Conseil P.-E. Flandin lui confie la présidence d'une Commission composée des ministres des Affaires étrangères, de l'Agriculture et du Travail, qui fait plusieurs propositions en novembre, dont celle d'appliquer plus rigoureusement la loi de 1932 et d'assurer la surveillance accrue des frontières²⁷³. Dans ses mémoires²⁷⁴, Herriot se contente de juxtaposer à ce propos les chiffres des chômeurs secourus (350.000) et celui des « 800.000 travailleurs étrangers », à la fin 1934. Il se dit à l'époque « convaincu, comme vous, qu'il faut accorder priorité au travail français²⁷⁵ ». En 1935, ses positions se font encore plus dures. Il va jusqu'à évoquer à l'Assemblée nationale l'idée d'expulser les étrangers, y compris les réfugiés, qui se sont rendus coupables d'un délit, fût-il mineur²⁷⁶. Il devient le président d'un « petit tribunal » de trois personnes, dont le ministre du travail, censé juger du cas des réfugiés. Alors qu'il déclare qu'il ne faut pas confondre le droit d'asile et le droit du travail, Léon Blum lui renvoie l'expression qu'Herriot a autrefois lui-même utilisée, l'accusant d'élever un « mur d'argent entre deux catégories de réfugiés politiques, ceux qui peuvent vivre sans travailler et ceux qui ne peuvent vivre qu'en travaillant »²⁷⁷. Or, comme le souligne L. Blum à l'époque, et comme nous l'avons vu, le nombre des réfugiés est minuscule au regard de celui des étrangers et des chômeurs concernés par le marché du travail. Pourtant, c'est la position d'un Herriot qui est la plus partagée, et elle continuera dans les années qui suivent à se durcir. En avril 1938, par exemple, E. Herriot propose l'établissement d'un « passeport sanitaire » au conseil municipal de Lyon car les malades étrangers coûtent cher et ne sont pas refusés dans les hôpitaux locaux²⁷⁸.

Pour ce qui est de la deuxième catégorie des « élites », la présente étude illustre leur rôle local. Une étude systématique des positions des bureaux et des départements ministériels n'est pas à notre portée. On peut cependant insister sur sa résistance à l'établissement d'une législation favorable et accueillante aux réfugiés. Au cours de la période étudiée, et, au-delà, comme l'a fort bien montré V. Caron, il n'y a pas cependant d'unité et l'idée d'une politique unique n'est pas vérifiée. Il n'y a donc pas à cette époque de « chef d'orchestre » national, comme l'illustre, au moment de la crise provoquée par les réfugiés de Sarre, en 1935, ce que V. Caron a qualifié de « chaos ministériel²⁷⁹ ». Pour la troisième catégorie des membres de l'élite, la thèse de V. Caron est tout à fait convaincante, qui oppose la période dans laquelle se situe notre étude, au cours de laquelle ce sont les plus durs (ceux qu'elle désigne comme les « *hardliners* », comme Jacques Helbronner) qui triomphent, par opposition à ce qui adviendra après 1936, quand des acteurs plus modérés (elle prend comme illustration le rôle de Raymond-Raoul Lambert) prennent la direction du nouveau comité de secours dans les

²⁷² Voir V. Caron, *Uneasy asylum...*, *op. cit.*, p. 402.

²⁷³ Voir J.C. Bonnet, *Les pouvoirs publics...*, *op. cit.*, p. 289.

²⁷⁴ *Jadis*, *op. cit.*, tome 2, p. 487.

²⁷⁵ J.-C. Bonnet, *op. cit.*, p. 288.

²⁷⁶ V. Caron, *Uneasy Asylum...*, *op. cit.*, p. 50.

²⁷⁷ JO Débats (AN) du 29-1-35.

²⁷⁸ J.-C. Bonnet, *op. cit.*, p. 233.

²⁷⁹ V. Caron, *op. cit.*, p. 56.

milieux officiels de la communauté juive²⁸⁰. Ainsi, pour des raisons et motivations évidemment bien différentes, les trois catégories qui composent l'élite décisionnelle à propos de la politique vis-à-vis des réfugiés, au cours de la période 1933-34 et bien au-delà, réagissent de façon relativement homogène. Elles sont placées au centre de contraintes communes (le poids de l'opinion hostile, la crise du marché du travail, l'action xénophobe des professions) alors que le pouvoir politique est faible et instable (une illustration de la situation est évidemment la crise de février 1934). Comme l'illustre la façon dont P. Valot argumente, en utilisant une lettre du responsable de la communauté juive de Strasbourg (voir ci-dessus), les trois catégories se mettent d'accord, même si c'est avec des raisons différentes, dont le cynisme n'est pas absent : la façon qui leur semble la plus « acceptable » est la politique de la « gare de triage », ou du « bassin de décantation » selon l'expression citée du préfet Roland-Marcel en été 1933. Comme l'a observé R. Schor, l'idée de faire partir ailleurs les réfugiés n'appartient donc pas qu'aux antisémites²⁸¹. Face à une minorité d'acteurs qui soutiennent les droits des réfugiés tout au long de la période, c'est au fond cette politique qui aura été menée depuis le début, et qui explique l'impression d'une répétition d'échecs.

Le libéralisme des premiers temps n'est alors qu'une période éphémère, qui n'est probablement pas prise au sérieux que par une minorité d'acteurs : comme le note V. Caron, la première réaction libérale d'ouverture des frontières n'a sans doute pas été dépourvue d'arrière-pensées chez les hommes politiques, et, chez les fonctionnaires²⁸². La réserve et même l'hostilité sont bien représentées par les propos cités ici par le contrôleur de la Sûreté Mallet à Strasbourg. Pour autant, l'existence même de cette période « libérale » jure avec une analyse qui tiendrait que, depuis le début, un fonctionnement en quelque sorte inexorable de l'État aurait exclu, voire, persécuté les réfugiés. Vu du point de vue local, on a amplement illustré ici l'absence d'une ligne politique qui laissa les administrations locales sans directives.

Le fonctionnement des élites « centrales » de la décision illustre leur incapacité collective à résoudre les problèmes non seulement sur la période étudiée, mais plus encore, pour l'ensemble de la période jusqu'à la guerre. À la 7^e séance de la Commission interministérielle, en février 1934, les représentants réunis des trois catégories continuent de travailler sur les questions qu'ils auraient dû traiter depuis l'arrivée des réfugiés en mars-avril 1933, et démontrent leur incapacité, en tentant, cette fois-là de se défausser sur « les Anglais », la SDN, et le Haut-Commissariat aux Réfugiés. On pourrait, il est vrai, adopter une lecture téléologique et déterministe qui montrerait que finalement ces élites qui étaient xénophobes sont finalement arrivées à leurs fins : faire partir l'essentiel des réfugiés de France. Mais cette lecture ne serait pas cohérente avec les faits que représentent les hésitations, les allers et venues de solutions ad hoc et les faits contradictoires que les archives révèlent. La sévérité ne fera certes que s'accroître, malgré l'accueil des réfugiés de Sarre en 1935 et la parenthèse bienvenue du Front Populaire qui permit de ratifier la convention SDN de protection Nansen pour les réfugiés allemands, établie depuis octobre 1933²⁸³. Mais, de toute façon, le gouvernement à la veille du Front Populaire était dans une impasse, car malgré l'aggravation de la sévérité, il ne pouvait expulser tout le monde. Une vision téléologique et

²⁸⁰ Ibid., p. 360-361.

²⁸¹ Ralph Schor, *L'opinion française et les étrangers (1919-1939)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985.

²⁸² Caron, *op. cit.*, p. 34-36.

²⁸³ Ibid., p. 60.

déterministe ignorerait le fait, pourtant tout aussi indéniable, que la dimension « humanitaire », la défense des réfugiés a été présente au début, mais ce qui est important, comme le note V. Caron, y compris jusqu'en 1939²⁸⁴.

Bien loin d'une « évaluation rationnelle » de la question des réfugiés, dont on a montré, au plan local de l'Alsace, le caractère marginal du point de vue quantitatif, c'est plutôt à une représentation partagée que l'élite décisionnelle se heurte. Les contraintes de la peur de l'opinion, de la faiblesse de la classe politique et d'une absence de lucidité politique de ces acteurs responsables des décisions à valeur nationale se conjuguent pour fonder une politique de plus en plus xénophobe. L'élite est contaminée par une xénophobie « systémique », a noté P. Weil²⁸⁵ : « les réactions restrictives à l'accueil des réfugiés s'inscrivent plutôt dans le cadre d'un contexte général et d'une réaction de système », renforcée par la législation générale de l'immigration restrictive préexistante, une forte opposition de l'opinion publique à la création d'un statut dérogatoire pour les réfugiés et la préparation de la guerre. La réflexion de Robert Badinter à propos de J. Helbronner, président du Consistoire, écrivant au Maréchal Pétain, en automne 1940, souligne « l'intensité de la xénophobie qui régnait dans la France d'avant-guerre, y compris chez les Israélites français, et combien, aux yeux de ceux-ci, l'identification du Juif à l'immigré paraissait lourde de dangers »²⁸⁶. Cette hostilité aux étrangers sape évidemment la possibilité d'une action déterminée, et explique la fuite vers le réexamen sans cesse remis sur l'ouvrage de solutions ad hoc. Cela ne saurait cependant signifier que les secours et l'accueil des réfugiés au cours de la période 1933-34, et encore après, devraient être tenus pour négligeables, y compris en raison des actions déclenchées par les acteurs de l'élite. Cependant, ce sont d'autres acteurs de la société civile qui ont été, globalement, à l'origine de la réalité de ces secours. Dans ce cadre, les acteurs locaux, et pas seulement parisiens, ont joué un grand rôle, que nous avons rencontré en Alsace.

Les fonctionnaires locaux : leur marge d'autonomie et l'arbitraire

Si les fonctionnaires locaux ne sont pas, comme au niveau national, à l'origine de la réalité des actions d'aide, ils ont pu les accompagner, et ne pas les contrecarrer. À la différence des acteurs du niveau national (et surtout les membres des bureaux et ministères), ils sont interpellés à l'action, par le contexte politique et humanitaire, voire de « sécurité », qui est présent constamment. La situation alsacienne est particulièrement difficile comme on l'a montré dans la deuxième partie du présent texte : langue allemande, autonomisme, antisémitisme, proximité de l'Allemagne, situation particulièrement bien exploitée par les commerçants et les professions libérales. Les contraintes éprouvées par les acteurs du centre sont encore exacerbées en Alsace.

Comme au plan national, ce ne sont pas les acteurs administratifs, mais les milieux de la société civile, au tout premier plan la communauté juive, qui fournissent l'aide substantielle. Dans cette situation, les acteurs locaux administratifs testent des solutions qui représentent

²⁸⁴ V. Caron, *op. cit.*, p. 214, prend l'exemple de l'action de Louise Weiss, au Comité central des réfugiés (créé sous la présidence de Georges Bonnet).

²⁸⁵ « Politiques d'immigration de la France et des États-Unis à la veille de la Seconde Guerre mondiale », *Cahiers de la Shoah*, n° 2, 1995, p. 52.

²⁸⁶ Robert Badinter, *Un antisémitisme ordinaire, Vichy et les avocats juifs (1940-1944)*, Paris, Fayard, 1997, p. 57.

des variations sur une combinaison entre attitude « humanitaire » et « attitude d'exclusion ». Comme le montre la comparaison esquissée ici entre les trois préfectures à l'été 1933, par défaut de politiques centrales, ils sont contraints de faire des politiques locales et ils ne font pas tous la même chose. C'est avec les moyens du bord qu'on a vu s'inventer le recours, à la préfecture du Bas-Rhin, du permis de séjour de trois mois. C'est également dans les préfectures que s'invente le recours à la logique des « attaches de famille » (qui a par ailleurs une histoire plus profonde dans l'attachement des conceptions françaises à la famille²⁸⁷). S'ils se voient sans doute au début démunis par l'arrivée de quantités inédites de réfugiés, les acteurs locaux (administratifs et autres) sont aussi, au fond, des promoteurs de l'idée qu'il n'est pas possible de garder en Alsace et Moselle « trop de réfugiés ». À la différence des acteurs du centre, ils sont concernés les premiers, mais ils voient, du moins dans la période 1933-34 étudiée ici, les mouvements et les nombres de réfugiés se stabiliser et ils sont sans doute soulagés de pouvoir défendre la thèse du « bassin de décantation », qui les exonère d'avoir à trouver des solutions plus globales – dont on a vu que les acteurs centraux étaient incapables de les définir de leur côté.

Mais, comme on l'a montré, ce sont les acteurs de la société civile qui agissent, et les acteurs administratifs les accompagnent plus ou moins. Ces derniers doivent pour cela inventer des solutions, même s'ils ne sont pas capables seuls de les mettre en œuvre, ce qui en fait des acteurs finalement aussi incapables – sauf à la marge – de résoudre le problème posé. Le nombre des réfugiés qui ont trouvé un asile, temporaire, ou, pour une minorité, plus stable, n'a jamais cependant été négligeable. Quand Léon Blum cite, pour la France entière, le chiffre de 500 cartes de travail pour treize mille demandes, à la Chambre, en novembre 1934²⁸⁸, une statistique dont nous ignorons les sources, si l'on en croit les statistiques apportées dans le présent texte, il a tendance à minorer les choses. L'administration centrale elle-même hésite sur ce qu'elle peut faire : les ratures d'un projet de procès-verbal établi par les services de la DGSAL lors d'une réunion du 23 septembre 1933²⁸⁹, exactement contemporaine de la première réunion de la commission interministérielle des réfugiés, l'illustrent avec précision. Son rédacteur, probablement M. Le Hoc, chef de service à la DGSAL ayant rang de préfet, a rayé à la page 2 du procès-verbal les chiffres « 1.000 à 1.500 » pour les remplacer par « 100 à 150 environ sur 2000 ». Le premier chiffre tapé à la machine venait dans la phrase suivante : « les motifs qui ont dicté les instructions de M. Chautemps et M. Guy La Chambre subsistent intégralement et nous obligent à ne pas garder en Alsace plus d'un nombre restreint (1.000 à 1.500) et à faire en sorte que ces réfugiés soient dirigés le plus rapidement possible vers les départements de l'Intérieur ». Le rédacteur a aussi biffé cette dernière phrase et écrit à la place de « ces réfugiés » : « le reste (1.800 environ) ».

Risquons pour conclure une interrogation : le haut fonctionnaire local, qui reçoit les plaignants, et les gens qui souffrent, qui décide d'écrire à une famille réfugiée pour lui dire la bonne nouvelle de l'acceptation de sa demande de carte d'identité, etc... est tout aussi

²⁸⁷ Dans des circonstances différentes, dans la deuxième moitié des années 1930, Mary Dewhurst Levis note l'existence d'un « familialisme » dans la politique vis-à-vis des étrangers, à Lyon, où les liens familiaux sont considérés par l'administration comme un critère positif à prendre en compte pour accorder des droits de résidence aux réfugiés. (*The Boundaries of the Republic, Migrant rights and the Limits of Universalism, (1918-1940)*, Stanford, Stanford University Press, 2007, p. 133-145). Je remercie Vicky Caron de m'avoir signalé cette référence.

²⁸⁸ JO Débats AN, novembre 1934, p. 2831.

²⁸⁹ ABR 98AL 688/1.

intéressant à considérer que le chef de bureau qui siège à la Commission interministérielle, ou celui qui arbitre, pour l'administration centrale, les critères pour l'attribution de feu vert aux demandes de cartes d'identité de travailleurs ou d'étrangers. Il arrive en tous les cas au fonctionnaire local de coopérer avec les acteurs « du terrain » qui, pour leur part, n'ont pour souci unique, que d'aider les réfugiés.

En définitive, la *question centrale* posée par l'accueil malthusien des réfugiés n'est donc sans doute pas d'abord celle des conséquences de « l'arbitraire » de l'administration vis-à-vis de ces malheureux, mais plutôt la façon dont des acteurs administratifs locaux ont pu utiliser honorablement et dans l'intérêt général leur marge d'action face aux demandes d'une société civile qui comprenait désormais une population peu nombreuse, mais politiquement très visible, de réfugiés fuyant le nazisme, dont on ne savait pas encore les crimes qu'il allait bientôt commettre avec la complicité d'une majorité du peuple allemand.