

Arnaud Benedetti nous rappelle comment Jules Moch institua le corps des Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire (IGAME) pour faire face aux grèves insurrectionnelles de l'après-guerre qui mettaient à l'épreuve la république renaissante.

Défendre la démocratie contre toute forme de subversion

Arnaud Benedetti

Arnaud Benedetti
est professeur
associé à Paris
Sorbonne

La France de l'après-guerre est une France convulsive. Son histoire est celle d'un redémarrage incertain où les ambiguïtés nées de la lutte contre l'occupant se font soudainement jour, une fois la paix revenue. Paix relative au demeurant car les vainqueurs de 45 l'ont été au prix d'une occultation de leurs propres désaccords. Dès 47, l'aide américaine apportée par le Plan Marshall constitue une stratégie d'endiguement de l'influence grandissante de l'URSS en Europe : il s'agit de limiter l'expansion de Moscou après qu'un rideau de fer s'est abattu sur la majeure partie de l'Europe de l'Est. La France, comme son voisin italien, est aux prises avec un parti communiste puissant, légitimé par le solde versé à partir de juin 41 au combat résistant. Dès 45 les élections font du PCF la première force électorale du pays ; des ministres communistes siègent au gouvernement, à commencer par Maurice Thorez... Ce poids du parti sur la société et sur la scène politique

est néanmoins contrebalancé jusqu'à janvier 46 par la présence du général de Gaulle, lequel, par un compromis d'opportunité, est parvenu à neutraliser le prurit révolutionnaire de ses alliés. Après le départ du chef de la France libre pour Colombey-les-Deux-Églises, d'autres facteurs comme la participation gouvernementale et le tripartisme avec les socialistes ainsi que les démocrates-chrétiens, contribuent temporairement à modérer quelque peu les ardeurs du PCF.

LA RUPTURE AVEC LES COMMUNISTES

Début 47, le Président du Conseil, le socialiste Paul Ramadier, décide de se séparer des ministres communistes, suite au refus de leur groupe parlementaire de voter les crédits destinés à l'engagement militaire de la France en Indochine. Si cette révocation est une première étape dans la décélération de l'adhésion du parti

au régime, elle n'en traduit pas pour autant une rupture, tant Thorez et les siens restent attachés à ce que fut leur expérience gouvernementale et à ce qu'elle pourrait être à nouveau. Le peu d'enthousiasme avec lequel sont accueillis les premiers signes de la contestation sociale en mai 47 illustre, s'il le fallait, la prudence qui domine parmi les dirigeants du parti qui voient dans l'agitation naissante la main de trotskistes à la solde... du « grand Capital » et des trusts.

Ce n'est qu'à partir d'octobre de la même année que le revirement se fait sentir de façon spectaculaire. Entre temps, fin septembre, se tient dans le sud-ouest de la Pologne, à Szklarska Poręba, une conférence réunissant l'ensemble des principales formations communistes européennes. Jacques Duclos y représente ses camarades français. En soi, la rencontre traduit déjà le durcissement de la confrontation entre l'Occident et le monde soviétique. L'objectif consiste à remettre sur pied une organisation internationale, le Kominform, qui succédera au Komintern, lequel avait été dissous en 43 sur ordre de Staline au nom de l'alliance contre l'hitlérisme. La conférence de Szklarska Poręba constitue de fait l'un des actes fondateurs de la guerre froide. Dans une ambiance lourde et tendue, communistes français et italiens se voient reprocher une stratégie par trop conciliante avec les partis « bourgeois ». Tour à tour Djilas, bras droit de Tito, et Ana Pauker, secrétaire du comité central du parti communiste roumain, dénoncent avec vigueur les orientations du PCF. Le premier critique la faible combativité du parti quand la seconde s'en prend à sa politique qu'elle juge « opportuniste



PHOTO: STEVAN KRAGUJEVIC

et vile ». Mais c'est à Jdanov, le représentant de Staline, que revient d'exiger un changement profond de la stratégie alors défendue par Thorez et Duclos, au nom d'une lecture désormais explicitement conflictuelle de la situation internationale. « Deux camps se sont formés dans le monde, dit-il : d'une part le camp impérialiste et antidémocratique, qui a pour but essentiel l'établissement de la domination mondiale de l'impérialisme américain et l'écrasement de la démocratie et, d'autre part, le camp anti-impérialiste et démocratique dont le but essentiel consiste à saper l'impérialisme, à renforcer la démocratie, à liquider les restes du fascisme [...]. Parmi les moyens tactiques des impérialistes, une place particulière revient à l'utilisation de la politique de trahison des socialistes de droite du type Blum en France, Attlee et Bevin en Angleterre,

Milovan Djilas,
vers 1950



© BNF

Jules Moch, député de Valence, 1932

Schumacher en Allemagne, Renner et Scharf en Autriche, Saragat en Italie, etc. Les partis communistes doivent se mettre dans tous les domaines – gouvernemental, politique, économique et idéologique – à la tête de la résistance aux plans impérialistes d'expansion et d'agression »¹.

DU GOUVERNEMENT À LA TENTATION RÉVOLUTIONNAIRE

Après Szklarska Poręba, le PCF adopte cette nouvelle ligne, empreinte d'intransigeance et d'esprit révolutionnaire. C'en est vraiment fini du communisme de gouvernement. Lors du comité central de la fin octobre 47, Thorez déclare sans ambages : « Le mérite inappréciable de la conférence des neuf partis communistes, c'est d'avoir éclairé les travailleurs, les démocrates, les amis de la paix à travers le monde, sur les changements

essentiels qui sont intervenus dans la situation internationale telle qu'elle résultait de la Seconde Guerre mondiale ». Le parti s'engage alors avec force dans les mouvements sociaux qui gagnent, un à un, l'ensemble des secteurs d'activités sur tout le territoire. Les anciens FTP reprennent du service et encadrent nombre de foyers d'agitation. À Marseille, les trois quarts des salariés débrayent : des tramways sont sabotés par des militants de la CGT, qui sont déférés devant les tribunaux ; les affrontements entre forces de l'ordre et grévistes se multiplient jusque devant le Palais de justice et l'Hôtel de ville où le maire gaulliste échappe de justesse à la défenestration ; un jeune militant communiste est tué lors d'une rixe avec des hommes de mains du milieu, opérant sans doute pour le patronat afin de « casser » la grève... La tension est à son comble. Elle se généralise un peu partout, notamment dans le Nord où, suite au limogeage du directeur communiste des houillères, les mineurs cessent le travail. Les soubassements sociaux du mécontentement sont les mêmes dans l'ensemble du pays : cherté de la vie, revendications salariales, rationnement (les derniers tickets ne seront supprimés qu'en décembre 49).

JULES MOCH À L'INTÉRIEUR

C'est dans ce contexte abrasif que, à l'issue de la chute du gouvernement Ramadier, le nouveau Président du Conseil, le MRP Robert Schuman fait appel au socialiste Jules Moch pour occuper le poste de ministre de l'Intérieur. Ancien combattant de la Première Guerre, résistant durant la Seconde, ce polytechnicien, élu député

¹ *Les Occidentaux*, Alfred Grosser, (Fayard 1978).

SFIO et proche de Blum, est alors ministre des Travaux publics. C'est un homme d'ordre, énergique, fortement hostile aux communistes, attaché à une République sûre de ses fondements. Jules Moch est confronté dans l'instant à une situation où la complexité le dispute à l'inédit : la complexité parce que la configuration à laquelle doit faire face le gouvernement suppose habileté politique et sûreté d'exécution ; l'inédit parce qu'il s'agit d'une menace dont le caractère éminemment subversif bouscule les conceptions traditionnelles du maintien de l'ordre.

Les rapports de forces inhérents au champ politique, en cet automne 47, résultent de la fin d'une certaine idée de l'unité nationale dont le Conseil National de la Résistance avait dessiné les contours : gaullistes et communistes partis du gouvernement, c'est aux vieilles forces républicaines du passé – celles-là mêmes qui, pour une part du moins, étaient aux affaires au moment de l'effondrement de juin 40 – qu'il revient d'assurer désormais, avec le renfort des démocrates-chrétiens du MRP, la défense d'une toute jeune IV^e République que partisans du Général de Gaulle d'un côté et militants communistes de l'autre combattent pour des raisons différentes mais aussi avec des moyens divers. Si les premiers dénoncent des institutions insuffisamment réformées à leurs yeux, les seconds renouent avec une stratégie révolutionnaire conforme aux instructions soviétiques. Alors que sur le terrain l'agitation sociale ne cesse de croître, conduisant à une paralysie quasi générale du pays, le ministre de l'Intérieur s'efforce de résoudre une équation complexe en matière

de gestion de l'ordre public. De deux choses l'une : ou le gouvernement délègue la répartition des moyens humains aux généraux commandant les régions militaires, ou il gère directement – depuis la place Beauvau – les demandes de ressources émanant des préfectures départementales. Il s'agit dans un cas d'instaurer *de facto*, sans vote du parlement, un état de siège ; dans l'autre de risquer une embolie des centres de commandement du ministère de l'Intérieur du fait du nombre croissant des sollicitations préfectorales... Étroite ligne de crête sur laquelle va se faufiler Jules Moch qui se refuse, pour reprendre l'expression qu'il consignera vingt-cinq ans plus tard dans ses *Mémoires*², tant à « l'illégalité » qu'à « l'inefficacité »...

LA CRÉATION INFORMELLE DES IGAME

Au plus fort de l'ébullition, un coup de fil du préfet des Bouches-du-Rhône, encerclé dans sa préfecture, le détermine à agir rapidement en recourant à une troisième voie qui, justement, écarte tout autant le coup de force que la paralysie. Moch décide de dépêcher en urgence à Marseille un Inspecteur général de l'administration, Pierre Massenet, lequel dispose d'un ordre de mission contresigné par le ministre MRP de la Défense, Pierre-Henri Teitgen. Le document stipule que Massenet « a tous pouvoirs sur les autorités civiles et militaires de la IX^e Région militaire, de la Région aérienne d'Aix et de la Préfecture maritime de Toulon ». Quelques jours plus tard, un autre inspecteur, le Compagnon de la Libération Jacques Brunschwig-Bordier, est désigné pour Montpellier

² *Une si longue vie*, Jules Moch, (Robert Laffont 1976).

où l'agitation menace aussi de dégénérer. L'idée de Moch est simple : il s'agit de s'adosser aux Régions militaires pour rétablir l'ordre mais en confiant à un civil cette mission de coordination sur le terrain.

Dans le bouillonnement de ces grèves insurrectionnelles, où l'escalade atteint un point d'incandescence début décembre avec le sabotage, par des militants communistes, du Paris-Tourcoing qui se solde par une quinzaine de morts et de très nombreux blessés, le gouvernement expérimente un prototype administratif qui tient tout à la fois des anciens Commissaires de la République nés à la Libération et disparus depuis, et des Préfets départementaux mais dont l'échelon de déploiement est principalement régional. Sans le nommer, Moch institue ainsi un corps de superpréfets. Ce dispositif s'enracine dans la tradition multiséculaire des *missi dominici*. Il épouse aussi les enjeux propres aux évolutions du concept de défense. Si le recours au niveau régional se fait ainsi au nom de l'ordre public, il prend appui également sur une conception renouvelée de la notion de sécurité nationale, laquelle ne se limite plus désormais aux seules frontières mais s'étend à la totalité du territoire. C'est la vision d'une « défense en surface » qui mobilise ainsi les spécialistes du maintien de l'ordre. Ce « régionalisme de guerre froide », comme le qualifiera un professeur de droit public, Maurice Bourjol³, prend acte de l'évolution des risques et de leurs perception : désormais, affrontement Est/Ouest oblige, la menace est partout à l'extérieur... mais aussi à l'intérieur !

LES RÉPERCUSSIONS DE LA GUERRE FROIDE

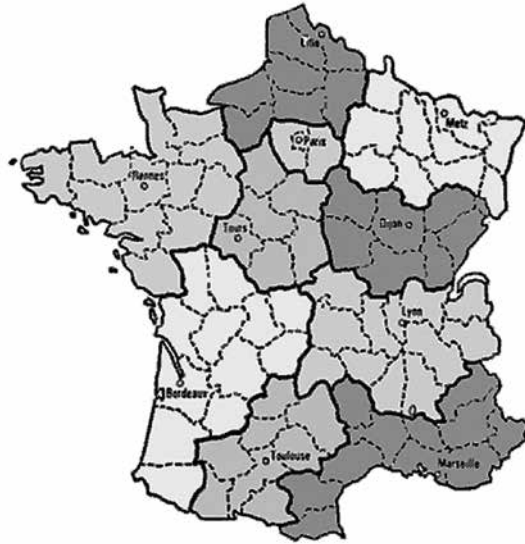
Le Parti communiste est bien conscient d'être dans le viseur des dirigeants de la IV^e République. Et Jules Moch, inébranlable ministre de l'Intérieur, ne dissimule pas sa défiance et sa volonté d'en découdre avec une formation dont il estime qu'elle œuvre sciemment à la déstabilisation du régime. Si les grèves de 47 s'éteignent à la mi-décembre, elles ne sont qu'un banc d'essai, tant les communistes ont improvisé dans l'élan de la naissance du Kominform leur participation à la contestation de l'automne. D'autres combats se profilent, dont les ondes se propagent dans toute l'Europe : le basculement de la Tchécoslovaquie, en février 48, et le blocus de Berlin au printemps de la même année constituent autant de signes révélateurs d'une montée des tensions au niveau européen, auxquelles la France n'échappe pas. Conscients des risques de déstabilisation, les gouvernements de la IV^e, celui de Schumann puis celui du radical Henri Queuille, s'efforcent d'anticiper la menace dont la nature insurrectionnelle leur est confirmée par le biais de plusieurs sources. Dès l'été 48, le service de documentation extérieure et de contre-espionnage (SDECE) alerte Jules Moch des directives de Jdanov appelant à une intensification du combat contre le Plan Marshall. La presse de l'Est ne fait pas mystères des grèves à venir dans les pays occidentaux, notamment en France. Des financements visant à soutenir les futurs grévistes transitent, via la Roumanie et la Tchécoslovaquie. Le ministre de l'Intérieur dispose même d'informateurs

³ *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, Maurice Bourjol, (Berger-Levrault 1969).

jusqu'au siège du PCF, qui le préviennent du déclenchement probable d'une nouvelle vague de protestation.

L'OFFICIALIZATION DU NOUVEAU CORPS

Fort de l'expérience de 47 et des problèmes de coordination alors rencontrés par la puissance publique, Moch généralise son corps de supers-préfets en l'instituant par la loi. Au printemps 48, alors que le groupe communiste à l'Assemblée se déchaine contre cette mesure, y voyant une résurgence de la police politique de Vichy, comparant le locataire de la Place Beauvau au Général Cavaignac ou François Mitterrand à Hermann Goering, ou encore traitant Schuman de « boche », sont créés huit postes « d'Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire », les IGAME. L'initiative n'est pas non plus sans inquiéter une classe politique qui, tout en l'approuvant, se défie de l'idée de Région dans un pays qui reste alors, tradition républicaine oblige, très attaché au dispositif départemental. Une méfiance également partagée par un corps préfectoral nourri depuis sa création par Bonaparte au lait du département... Seuls les militaires manifestent une adhésion sans réserve au nouveau dispositif. Conscient de cette défiance, Moch ne veut nullement faire de sa création un élément de réforme territoriale. Il propose donc un double statut pour ces IGAME : certains d'entre eux résideront sur le terrain, en préfecture ; d'autres seront « volants », ils résideront à Paris mais seront néanmoins affectés à une Région militaire. Le format hybride présente l'avantage de ne pas figer



D.R.

dans le marbre un instrument qui pourrait être perçu comme un levier vers une régionalisation rampante, voire explicite.

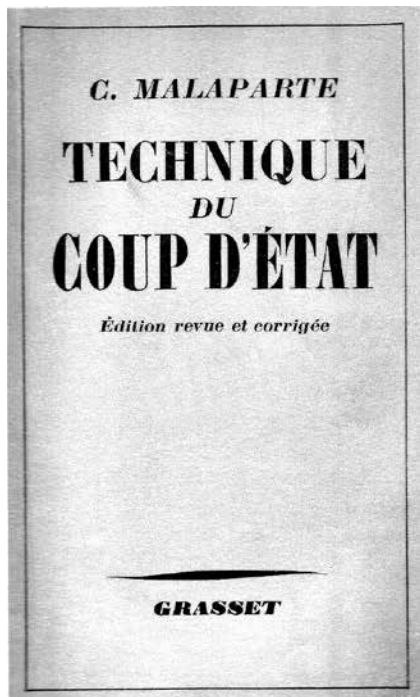
La légitimation initiale des IGAME repose ainsi sur des nécessités d'ordre public. Ce sont des hommes d'expérience, issus pour la plupart de la résistance, qui sont nommés dès avril 48 pour accomplir une mission dont le but consiste à contrer la menace insurrectionnelle. Réunissant au printemps 48, autour de leur IGAME nouvellement nommé, les préfets départementaux de l'Est, Moch n'hésite pas à déclarer : « Nous sommes en guerre. Vous êtes les garants de la cohésion nationale »⁴. Une affirmation en forme de proclamation qui traduit, s'il le fallait, l'état d'exacerbation du climat social.

APPRENDRE À RÉSISTER AU DÉFI INSURRECTIONNEL

En octobre et novembre 48 la contestation sociale, en dépit de son instrumentalisation politique par

**Carte des igamies
créées en 1948**

⁴ *L'ordre républicain dans les circonstances exceptionnelles*, Arnaud Benedetti, Charles-Louis Foulon, (Economica 2015).



le PCF, se heurte à plusieurs obstacles, à commencer par les divisions propres au mouvement syndical. Ainsi la création de la CGT-FO, avec une aide financière américaine, vient contrecarrer sur le terrain l'influence de la CGT. Un autre facteur contribue à la maîtrise de la situation : les premiers effets du Plan Marshall redonnent de l'oxygène à l'économie souffreteuse de l'après-guerre. Mais c'est aussi dans le déploiement optimisé des moyens de maintien de l'ordre qu'il convient de chercher, pour une part, les raisons du succès d'institutions qui résisteront au défi insurrectionnel. Le recours aux IGAME assure, au plus près du terrain, un gain en coordination et en réactivité. Pour des dirigeants marqués par les épreuves de l'avant-guerre et de la débâcle de 40, les enjeux de la résistance démocratique et de l'organisation de l'État face au risque d'un

coup de force constituent une préoccupation générationnelle, voire existentielle. Les insurrections bolchéviques et les putschs fascistes ont marqué les consciences politiques européennes. Les régimes parlementaires, instruits par les convulsions de l'entre-deux-guerres et le cataclysme du second conflit mondial, savent leur fragilité lorsqu'il s'agit d'affronter les professionnels du coup d'État. Curzio Malaparte, dans *Technique du coup d'État*, l'un des livres à succès des années trente, avait illustré magistralement les faiblesses des démocraties confrontés aux entreprises factieuses : la démocratie ne se défend pas, loin de là, par la seule force de son modèle et de ses valeurs mais parce qu'elle se montre capable de déployer l'arsenal tactique susceptible de s'opposer à des menées subversives, écrivait-il en substance. Rappelant la dédicace de son ouvrage au Préfet Chiappe, Malaparte, toujours lui, ne s'y trompe pas lorsqu'il écrit dans sa préface à la réédition de 1948 : « M. Jean Chiappe, à qui j'avais envoyé, en 1931, un exemplaire de ma *Technique du coup d'État* avec cette dédicace : «À M. Jean Chiappe, technicien du coup d'arrêt», m'écrivit qu'autant mon livre était dangereux entre les mains des ennemis de la liberté [...] autant il était précieux entre les mains des hommes d'État, auxquels incombe la responsabilité de défendre les libertés démocratiques ».

DES PRÉOCCUPATIONS PÉRENNES

L'expérience oubliée des IGAME – remplacés en 1964 par les préfets de Région⁵ – instruit le dossier des relations toujours complexes de la

⁵ Au-delà de la dynamique enclenchée au nom de l'exigence régaliennne de la sûreté et de la paix civile, Jules Moch, en créant les IGAME, a initié un processus qui a contribué indéniablement à adapter la culture politique et administrative française à l'idée de Région. Mais ceci est une autre histoire qui porte loin et qui continue à faire écho dans nos débats les plus contemporains sur l'organisation territoriale de la France.

démocratie et de ses adversaires. Comment une démocratie peut-elle et doit-elle se défendre ? Par des actes conformes bien sûr à l'intérêt général, par le rappel aussi des valeurs qui la fondent, mais les politiques publiques comme les mots s'avèrent insuffisants quand viennent les heures décisives où se joue le destin d'un régime et quand les gouvernements ne disposent pas des outils adéquats pour faire face... Jules Moch, de ce point de vue, fut dans ces instants de tension un formidable ingénieur de l'ordre républicain, qui sut puiser dans ses qualités morales et d'organisateur les ressources indispensables à la défense d'institutions républicaines renaissantes. ☺

Solutions des mots croisés de la page 82

Horizontallement : I – Abjurai. II – Rurale. III – Ça. IV – actuels. V – Snob. VI – sors ; Pour. VII – AP (Assistance Publique). VIII – Na. IX – basisme. X – Motscroisiste. XI – pré. XII – Pour. XIII – érosion. XIV – Interconvictionnel. XV – Caserne. XVI – SRION (noirs) ; âge. XVII – Nés. XVIII – ame. XIX – NS. XX – ces. XXI – Dé. XXII – arêtes. XXIII – Sont. XXIV – et.

Verticallement : I – Pi. II – Onc. III – Muta. IV – Spores. V – Rend. VI – Consa- créés. VII – Rabâchons. VIII – AU. IX – ne. X – an. XI – Bras. XII – art. XIII – Jacobinisme. XIV – 11 – Ultrasecrète. XV – Réussit. XVI – TI (ga-va-ti ?). XVII – et. XVIII – Iseions. XIX – 14 – Illustrons. XX – 15 – Siméon. XXI – Snack. XXII – Piège. XXIII – Paroles. XXIV – 19 – Yen.