Novembre 1918. L'administration française s'établit en Alsace-Lorraine

The first steps of the French administration in Alsace (November December 1918)

November 1918. Die französische Verwaltung richtet sich in Elsass-Lothringen ein

Joseph Schmauch

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/alsace/1951>

DOI : 10.4000/alsace.1951

ISSN : 2260-2941

Éditeur

Fédération des Sociétés d'Histoire et d'Archéologie d'Alsace

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2013

Pagination : 259-276

ISSN : 0181-0448

Référence électronique

Joseph Schmauch, « Novembre 1918. L'administration française s'établit en Alsace-Lorraine », *Revue d'Alsace* [En ligne], 139 | 2013, mis en ligne le 01 octobre 2016, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/alsace/1951> ; DOI : 10.4000/alsace.1951

Novembre 1918. L'administration française s'établit en Alsace-Lorraine

Au cours du mois de septembre 1918, il devient évident que la guerre est perdue pour l'Allemagne. En dépit d'une ultime manœuvre de la part du gouvernement allemand qui, le 5 novembre 1918, annonce la transformation de l'Alsace-Lorraine en *Bundesstaat* et nomme au poste de *Statthalter* le maire de Strasbourg Rudolf Schwander, les Alsaciens se préparent à l'entrée des troupes françaises, un peu moins de cinquante ans après la signature du traité de Francfort cédant l'Alsace et une partie de la Lorraine au *Reich* allemand. L'entrée des troupes françaises dans les provinces de l'Est s'étale sur une semaine, dans une atmosphère très particulière d'enthousiasme et d'espérance après quatre années de guerre¹.

Une réintégration mûrement préparée

L'étude de l'installation des administrations françaises en Alsace à l'automne de 1918 nécessite un petit retour en arrière. Le gouvernement français peut en effet s'appuyer sur les réflexions conduites, tout au long du premier conflit mondial, par différentes instances chargées d'étudier ce que sera l'Alsace-Lorraine française. Dès 1915, au lendemain du « miracle de la Marne », dans un contexte de reprise en main des administrations d'État, une première commission de préfiguration a en effet vu le jour : la Conférence d'Alsace-Lorraine². Présidée par Louis Barthou, député, elle est composée de vingt membres : cinq parlementaires, huit hauts fonctionnaires, deux représentants du Grand quartier général (GQG) et cinq de l'Alsace-Lorraine. Si les juristes y sont fort nombreux, toutes les tendances politiques y sont représentées, la commission comprenant des personnalités aux opinions divergentes comme le socialiste Albert Thomas et le catholique Denys Cochin ou l'ancien maire de

1. Voir la contribution dans ce volume de Francis Grandhomme. Voir aussi BAECHLER (Christian), *L'Alsace entre la guerre et la paix : recherches sur l'opinion publique (1917-1918)*, Thèse, Université de Strasbourg, 1969. – *Id.*, *Les Alsaciens et le Grand Tournant de 1918*, Strasbourg, 1972.

2. Archives du ministère des Affaires étrangères (AMAE), La Courneuve, Guerre 166. Ministre des Affaires étrangères au Ministre de la Guerre, 5 janvier 1919.

Colmar Daniel Blumenthal et l'abbé Wetterlé, à l'image du gouvernement d'Union sacrée de René Viviani.

Réunie pour la première fois le 10 février 1915, sous la présidence du président du Conseil, chargée de « préparer des documents, étudier des solutions en vue du régime administratif futur de l'Alsace-Lorraine réunie à la France³ », la Conférence poursuit ses réflexions jusqu'aux lendemains de l'Armistice.

Les conclusions qu'elle émet, dans l'hypothèse d'un retour des provinces perdues, sont nettement marquées par une conception française du rapport à l'État et au fait régional ; la Conférence n'en fait pas moins preuve de modération et de sens politique vis-à-vis du particularisme alsacien qu'une bonne partie de ses membres prend en compte. Par exemple, dans un rapport consacré à l'organisation administrative, tout en posant que « l'administration de l'Alsace-Lorraine ne devra pas, dans l'avenir, former une exception au régime général de la France », Anselme Laugel réclame le maintien des limites administratives régionales en place et la nomination d'un commissaire général de la République chargé de coordonner les relations entre les préfets et le pouvoir central⁴. Si la Conférence d'Alsace-Lorraine insiste sur la nécessaire fusion de l'Alsace-Lorraine dans l'unité nationale, des transitions sont envisagées. Louis Barthou, son président, n'hésite pas à affirmer : « Il serait aussi injuste qu'impolitique de prétendre, d'un coup, placer les provinces reconquises sous le régime de lois et règlements auxquels elles ne sont pas préparées et de ne pas tenir compte des régimes politiques, juridiques, sociaux, culturels, scolaires ou fiscaux sous lesquels depuis quarante-quatre ans elles ont vécu⁵. »

Enfin, le gouvernement peut s'appuyer sur les travaux de différents groupes de réflexion réunis autour de personnalités en lien avec les provinces annexées (le Comité d'études économiques et administratives du banquier Albert Kahn, le comité de Jules Siegfried ou encore le Groupe lorrain, constitué par Maurice Bompard et François de Wendel)⁶. Dans ce contexte, le Groupe lorrain adopte une position originale par rapport à la Conférence d'Alsace-Lorraine ou au Comité d'études économiques et administratives : il réclame le respect du particularisme lorrain mosellan et prend acte de l'évolution de l'Alsace et de la Lorraine, résultat de

3. *Procès-verbaux de la Conférence d'Alsace-Lorraine (PVCAL)*, 1^{ère} séance, 10 février 1915.

4. Archives nationales (AN), Pierrefite, AJ³⁰ 97, LAUGEL (Anselme), *Rapport sur l'organisation administrative à donner à l'Alsace-Lorraine*.

5. PVCAL, 1^{ère} séance, 10 février 1915.

6. AMAE, Guerre 172. Comité d'études économiques et administratives relatives à l'Alsace-Lorraine. Composition des sous-commissions, 6 juillet 1916. – ECCARD (Frédéric), *Le livre de ma vie (1867-1951)*, Neuchâtel, V. Attinger / Paris, éd. Oberlin, 1951, p. 68.

cinquante ans de présence allemande ; ses analyses se fondent sur une bonne connaissance de la situation politique et culturelle en Alsace-Lorraine⁷. Enfin, le gouvernement français prend en compte l'expérience acquise dans le cadre de l'occupation en continu pendant les quatre années de guerre des cantons de Thann, Masevaux et Dannemarie⁸.

Ces solutions en matière de réintégration et d'organisation administratives, échafaudées pendant la guerre, étaient-elles applicables dans les circonstances d'alors ? La constitution du gouvernement Clemenceau le 17 novembre 1917 oriente cependant les choix politiques relatifs à l'administration de l'Alsace-Lorraine dans le sens de l'assimilation, et l'équipe mise en place à l'automne de 1917 reste aux commandes jusqu'à la paix. C'est un proche de Clemenceau qui accepte le poste de sous-secrétaire d'État en charge des questions d'Alsace-Lorraine : Jules Jeanneney, personnalité radicale-socialiste, qui a une réputation de jacobin et d'anticlérical⁹. Il joue le rôle d'adjoint de Clemenceau ; celui-ci n'hésite pas à déclarer à son sujet : « Monsieur Jeanneney, c'est moi ! »

Les décrets de novembre

« Les soldats avaient bien taillé. Aux administrateurs de recoudre. »¹⁰ La tâche qui attend l'administration française aux lendemains du 11 novembre en Alsace-Lorraine est immense et délicate, d'autant plus que la réorganisation ne se fait pas dans des conditions très favorables : la situation sociale est difficile du fait des grèves et d'un taux de chômage élevé. L'administration était peuplée d'Allemands, surtout dans les échelons les plus élevés, et beaucoup de hauts fonctionnaires ont quitté l'Alsace avec les troupes allemandes ; l'atmosphère est à la délation et aux commissions d'épuration.

Les modalités de l'occupation de l'Alsace-Lorraine par les armées françaises sont définies au cours d'une conférence qui se tient le 6 octobre 1918 à l'initiative du maréchal Foch. Il est décidé que les Provinces recouvrées seront occupées par les troupes françaises au même titre que les départements français libérés. Les troupes d'occupation seront

7. ROTH (François), *La Lorraine mosellane (1918-1946). Notes et documents*, Sarreguemines, Imprimerie sarregueminoise, 1973. – Service historique de la Défense, armée de Terre (SHD-T), Vincennes, 19 N 1440. Notes et rapports du Groupe lorrain.

8. Voir dans ce volume la contribution de Jean-Luc Eichenlaub.

9. DUROSELLE (Jean-Baptiste), *Clemenceau*, Paris, Fayard, 1988, p. 634. – POINCARÉ Raymond, *Au service de la France. Neuf années de souvenirs*, tome X, Victoire et armistice (1918), Paris, Plon, 1933.

10. DELAHACHE (Georges), *Les Débuts de l'administration française en Alsace et en Lorraine, documents recueillis et publiés*, Coulommiers / Paris, Hachette, 1921.

choisies dans les contingents du Nord et de l'Est, à l'exclusion des troupes coloniales. L'administration civile des territoires relèvera du sous-secrétaire d'État de la Présidence du Conseil, « chargé par le gouvernement d'exercer tous pouvoirs politiques et administratifs ». Aucune modification ne sera apportée, pendant la durée de l'armistice, à la division administrative en districts (*Bezirk*, équivalent allemand des départements français) et cercles (*Kreis*, équivalent des arrondissements).

C'est au cours d'une conférence au Quai d'Orsay le 6 novembre que sont arrêtées les principales orientations en matière d'organisation administrative. En dépit d'une intervention en faveur du maintien de l'entité régionale Alsace-Lorraine de la part d'Albert Kammerer – consul général, chef du cabinet du ministre des Affaires étrangères, qui représente le ministère au sein de la Conférence d'Alsace-Lorraine, et de la section d'études de Législation –, il est décidé de revenir au plus vite au statut départemental et de liquider les institutions communes du *Reichsland*¹¹. Les trois grands services administratifs : postes, finances et justice disposeront néanmoins d'une direction commune à Strasbourg. Il est réclamé au cours de cette conférence de pourvoir les postes d'administrateurs d'origine alsacienne ou lorraine, à charge au ministère de l'Intérieur de fournir le personnel manquant¹².

Des commissaires de la République à Strasbourg, Metz et Colmar

Un décret sur l'organisation des pouvoirs en Alsace-Lorraine, pris le 15 novembre, fait penser que l'on s'inspirera des propositions de la Conférence d'Alsace-Lorraine. L'administration est confiée à trois commissaires de la République résidant à Metz, Colmar et Strasbourg, le commissaire de la République à Strasbourg assurant en même temps avec le titre de haut commissaire « le fonctionnement des services communs aux trois territoires ». Mais ce haut commissaire n'est qu'un agent de

11. AMAE, Europe, France, Alsace-Lorraine 49. Note. Conférence d'organisation de l'Alsace-Lorraine. Confidentiel, 8 novembre 1918. « M. Kammerer a exposé qu'avant d'entamer la question de l'administration départementale, il paraissait d'abord utile d'envisager l'ensemble de l'Alsace-Lorraine telle que l'ont faite les quarante-huit années d'annexion allemande et de voir si les intérêts créés par le régime allemand et le développement économique de nos provinces perdues n'était pas de nature à justifier, pendant une période transitoire au moins, le maintien sous une forme centralisée des intérêts communs des trois départements. M. Jeanneney a répondu que cette question ne paraissait pas en discussion et qu'elle était tranchée en fait, tout le monde étant d'accord pour admettre que la réorganisation par départements s'imposait. »

12. *Id.*

transmission entre les commissaires et le sous-secrétaire d'État : ce sont bien les tendances centralisatrices qui l'emportent à l'automne de 1918.

Dans chaque territoire, le commissaire de la République dispose d'une mission militaire administrative, « au moyen de laquelle il est notamment pourvu aux emplois d'administrateurs de cercles »¹³. Le choix des personnalités envoyées en Alsace-Lorraine rend compte des orientations prises¹⁴. Georges Maringer, conseiller d'État en service extraordinaire, beau-frère de Jules Jeanneney et proche de Clemenceau – le Tigre l'appelle sa « vieille ganache » –, est nommé haut commissaire à Strasbourg. Léon Mirman, « préfet de guerre » à Nancy, est nommé commissaire de la République en Lorraine. Henry Poulet, qui avait dirigé avec succès l'administration de la vallée de Thann libérée, est nommé à Colmar. Clemenceau et Jeanneney avaient songé à envoyer à Strasbourg un homme politique, en l'occurrence le radical René Renoult. Devant les réticences de Poincaré, qui souhaitait un haut fonctionnaire, Jules Jeanneney s'incline et fait le choix d'envoyer à Metz et à Strasbourg un membre de sa famille et un ami, deux radicaux patriotes, à qui il assigne pour objectif le rétablissement de la République et le retour au statut départemental. Ce choix présente en outre l'avantage d'envoyer dans les provinces délivrées des personnalités indépendantes du milieu des Alsaciens de Paris, ce qui donne au sous-secrétaire d'État une relative liberté d'action. La presse et la population strasbourgeoise font, dans un premier temps, bon accueil au haut commissaire Maringer¹⁵.

Quelques Alsaciens lucides s'inquiètent néanmoins de ces nominations :

« Quelques jours après cette prise de possession de la France, écrit le juriste strasbourgeois Frédéric Eccard, un haut commissaire de la République était nommé en la personne du président de section du Conseil d'État, Monsieur Maringer, homme jovial, fin gourmet, grand fumeur, animé d'excellentes intentions, mais n'ayant aucune notion de l'administration et de la langue allemandes. Son principal titre à cette distinction avait été sa parenté avec le ministre Jeanneney qui était chargé des affaires d'Alsace-Lorraine. »¹⁶

13. « Décret relatif à l'administration de l'Alsace et de la Lorraine », *Bulletin officiel d'Alsace-Lorraine (BOAL)*, 15 novembre 1918, p. 1.

14. « Décret portant nomination d'un haut commissaire et de deux commissaires de la République en Alsace et en Lorraine », *BOAL*, 15 novembre 1918, p. 2-3.

15. *Journal d'Alsace-Lorraine (JAL)*, 8 décembre 1918 : « Le Haut commissaire de la République à Strasbourg » et 26 décembre 1918 : « Autour de M. Maringer, haut commissaire de la République ».

16. ECCARD, *op. cit.*, p. 96. Eccard n'est pas de bonne foi lorsqu'il reproche à Maringer de ne posséder aucune expérience de l'administration, ce dernier ayant déjà une carrière préfectorale derrière lui. Mais Frédéric Eccard reproche à Jules Jeanneney, avec lequel il est en mauvais termes, d'avoir réservé le poste de haut-commissaire à son gendre.

L'abbé Wetterlé ne cache pas non plus son mécontentement vis-à-vis de Jules Jeanneney et du choix de Maringer comme haut commissaire de la République :

« Quant à M. Maringer, beau-frère de M. Jeanneney qui doit sans doute son élévation à ces relations de famille, il n'avait ni le loisir ni la liberté de gouverner nos deux provinces, puisque toutes les décisions importantes étaient prises à Paris. Il s'attachait du moins à faire oublier à ses administrés les erreurs des bureaux ministériels en prodiguant ses sourires. »¹⁷

Henry Poulet est sans doute le plus expérimenté des trois commissaires de la République et Georges Maringer a présidé pendant la guerre la section d'études d'organisation administrative¹⁸. Quant à Léon Mirman, il n'est ni spécialement informé, ni formé pour occuper ce poste. Il connaît mal l'allemand ; il est étranger aux discussions des comités parisiens. Mais plusieurs parlementaires nancéiens souhaitent le départ d'un préfet devenu trop encombrant et, surtout, Mirman fait partie du cercle d'amis de longue date de Jeanneney : celui-ci nomme à Metz un radical patriote avec comme objectif le rétablissement de la République et le retour rapide au statut départemental. Il constitue en outre un farouche partisan de l'annexion de la Sarre et ses rapports se font l'écho des moyens qu'il emploie pour favoriser la propagande annexionniste française¹⁹.

Le service général d'Alsace-Lorraine

Le service général d'Alsace-Lorraine reçoit son organisation définitive par décret du 26 novembre. Ce décret lui confère la triple tâche de « centraliser l'action administrative qu'exercent les commissaires de la République dans les territoires de Lorraine, Basse-Alsace et Haute-Alsace », de « coordonner l'action des œuvres de protection ou assistance en faveur des Alsaciens ou Lorrains », de « préparer, avec le concours des divers départements ministériels, le règlement des questions posées par la réintégration de ces territoires ». Chaque département ministériel détache un représentant auprès de la présidence du Conseil, afin de « coordonner et contrôler le fonctionnement des services relevant du département ministériel qu'il représente », et d'étudier l'organisation définitive à

17. PANGE (Jean de), *Les Libertés rhénanes, pays rhénans, Sarre, Alsace*, Paris, Perrin & Cie, 1922, p. 256.

18. La Conférence d'Alsace-Lorraine a en effet été complétée, en 1917, par un service d'Alsace-Lorraine, relevant du ministère de la Guerre et constitué de différentes sous-commissions thématiques (organisation administrative, législation, instruction publique, beaux-arts, etc.).

19. ROTH (François), « Un Préfet de guerre en Lorraine : Léon Mirman », *Annales de l'Est*, n° 50, 2000, p. 301-314. – AN, AJ³⁰ 170. Rapports du commissaire de la République à Metz.

donner aux territoires après la signature de la paix²⁰. Le même décret organise un Conseil supérieur d'Alsace et de Lorraine chargé d'assister le sous-secrétaire d'État. Composé d'une large majorité de fonctionnaires de l'« intérieur », il est complété par douze personnalités alsaciennes ou lorraines, chaque commissaire de la République en présentant trois²¹.

Enfin, un arrêté du 26 novembre 1918 place douze fonctionnaires en mission temporaire au service général d'Alsace-Lorraine : le contrôleur général Boone est nommé directeur du service général, les onze autres nominations concernant les chefs des services régionaux ayant leur siège à Strasbourg : justice, finances, instruction publique, ponts et chaussées, commerce, industrie, postes et télégraphes, agriculture, eaux et forêts, ravitaillement, travail et prévoyance sociale, hygiène²². À chaque inspection générale correspond un bureau parisien.

L'avocat Jacques Fonlupt remarque à propos de l'organisation administrative :

« On rééditait en 1918 l'erreur commise par l'Allemagne en 1871 : deux administrations parallèles, celle de Paris et celle de Strasbourg représentée par le haut commissaire, dont les attributions étaient devenues presque illusoires et sur qui pesait l'autorité minutieuse et tatillonne du sous-secrétaire d'État, exerçaient parallèlement leurs attributions en Alsace. »²³

Les premiers fonctionnaires français en Alsace-Lorraine et l'organisation des services

Le lendemain de l'Armistice, le commandant Laurent-Atthalin se rend à Strasbourg, muni des pleins pouvoirs, et prend possession de la préfecture abandonnée par le D^r Schwander, dernier *Statthalter* d'Alsace-Lorraine. Il y est attendu par un fonctionnaire supérieur allemand, et, après un court entretien, la passation de pouvoirs s'effectue.

20. « Décret relatif au fonctionnement du service général d'Alsace et de Lorraine », *BOAL*, 26 novembre 1918, p. 4-6.

21. « Arrêté nommant des membres du conseil supérieur d'Alsace et Lorraine », *BOAL*, 5 février 1919, p. 118. Les représentants alsaciens-lorrains sont désignés en février 1919. Il s'agit de Hecker, un radical, de Peirottes, un socialiste, et de Fritz Kiener pour la Basse-Alsace, de Helmer, Heinrich – tous deux proches du parti catholique –, Blumenthal, Wetterlé et Daniel Mieg pour la Haute-Alsace, du D^r François, de Lévêque et du maire de Metz, Prével, pour la Lorraine.

22. « Arrêté plaçant des fonctionnaires en mission temporaire au service général d'Alsace et Lorraine », *BOAL*, 26 novembre 1918, p. 6-7.

23. FONLUPT-ESPÉRABER (Jacques), *Alsace et Lorraine : hier, aujourd'hui et demain*, Paris, Bloud & Gay, 1945, p. 27

À son arrivée à Strasbourg, Georges Maringer se trouve « en présence d'un gouvernement fortement organisé et en pleine activité : toutes les administrations centrales des ministères fonctionnent avec un personnel presque entièrement allemand, sous la haute activité d'un ministre d'État qui avait pris possession du gouvernement au moment de la courte période révolutionnaire ayant précédé l'arrivée des troupes françaises »²⁴.

À la suite des décrets des 15 et 26 novembre, les bureaux français à Strasbourg, Metz et Colmar sont organisés. Le préfet Mirman, en poste en Meurthe-et-Moselle depuis quatre ans, arrive à Metz le 19 novembre et se promène d'abord *incognito* dans les rues de la ville. Dans une lettre adressée le 28 novembre à Jeanneney, il relate de façon énergique et en des termes fort peu administratifs son installation et ses premiers contacts avec les autorités allemandes encore en place :

« Dans le salon où nous avons pénétré se trouvait encore le portrait du *Kaiser*. Je l'ai tout d'abord fait décrocher par un officier et un soldat et mettre retourné contre le mur. (...) J'ai proclamé la France et la République. (...) Le lendemain matin, entouré de nos collaborateurs, j'ai été reçu de M. de Gemmingen-Hornberg. M. de Gemmingen était stupéfait d'être mis en mesure de partir. J'eus toutes les peines du monde à lui faire comprendre que cette petite formalité était indispensable et devait être exécutée d'urgence. Cette vieille bête insista, la perspective d'aller à l'hôtel paraissait vraiment aggraver à ses yeux et dominer toute idée de la débâcle de son pays. Je dus donc revenir à la charge et lui dire que l'un de nous devait ce soir coucher à l'hôtel, ou lui qui ne représentait plus rien ou moi qui représentait le gouvernement de la République, et qu'il était extraordinaire qu'un doute subsistât dans son esprit sur la réponse à faire à une telle question. »²⁵

Le dossier personnel du colonel Koechlin-Schwartz, conservé aux Archives départementales du Haut-Rhin, permet de reconstituer l'emploi du temps du secrétaire général de la préfecture dans les semaines qui suivent l'Armistice²⁶. Il se rend à Strasbourg, où il prend contact avec le capitaine Fonlupt et les fonctionnaires français déjà en poste : l'inspecteur général des Finances et celui des Postes et Télégraphes. À Mulhouse une conversation avec le capitaine Gasser, administrateur du territoire, lui permet de prendre conscience des difficultés d'organisation d'une administration en sous-effectif et confrontée à de graves problèmes de

24. AN, AJ³⁰ 170. Le haut-commissaire à Strasbourg au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, décembre 1918.

25. Archives familiales Jules Jeanneney. Le commissaire de la République à Metz au président du Conseil, 28 novembre 1918.

26. Archives départementales du Haut-Rhin (ADHR), Purg. 200 108. Dossier personnel du colonel Koechlin-Schwartz.

police urbaine²⁷. La visite effectuée à la Société industrielle est l'occasion d'aborder les difficultés de l'industrie haut-rhinoise : dommages de guerre, répartition des charbons, approvisionnement en matières premières, chômage endémique²⁸.

L'installation des premiers fonctionnaires français ne se fait pas sans une certaine improvisation²⁹ : le personnel fait défaut et les liaisons postales et téléphoniques entre les préfectures, les administrations de cercle et les administrations centrales tardent à être établies. Les premiers rapports des administrateurs de cercle rendent compte de ces difficultés. Les services préfectoraux sont réorganisés selon le schéma français. Le commissariat de la République du Bas-Rhin comporte, outre le chef de la mission militaire administrative (Laurent-Atthalin), un secrétaire général de préfecture (Georges Delahache), et ses attributions sont réparties entre dix divisions. La préfecture du Haut-Rhin est en revanche organisée à l'allemande, sur le modèle de la *Geschäftsverteilung* (Organisation des services) du 4 juin 1918, et structurée en trois divisions³⁰.

Aux administrateurs de cercle, recrutés parmi des officiers mobilisés d'origine alsacienne ou lorraine, est confié le premier échelon administratif de l'État dans les provinces reconquises. Ils se voient adjoindre un ou deux officiers subalternes, chargés du secrétariat. Les administrateurs de cercle sont parfois originaires de la région qu'ils ont à administrer, et la connaissance du terrain simplifie considérablement leur tâche³¹. Il leur est enjoint d'entrer rapidement en contact avec la population en ne négligeant aucune commune du territoire à administrer³². Il est envisagé de réduire leur nombre, mais les autorités françaises ne tardent pas à reconnaître les avantages de cette administration de proximité, d'autant que les projets de suppression suscitent l'opposition des Alsaciens-Lorrains. L'organisation des administrations de cercle est rendue plus difficile pour Thann et Altkirch, que traverse l'ancienne ligne de front. L'administrateur du territoire d'Altkirch, établi à Dannemarie, peine à entrer en relations avec la partie reconquise du cercle dont il a la charge³³.

27. *Ibidem*. Le colonel note : « M. Gasser est dans le lac. Il y est surmené. Il faut le tirer de là immédiatement. »

28. *Ibidem*. Réunion de la Société industrielle de Mulhouse, le 26 novembre 1918.

29. AN, AJ³⁰ 170. Le commissaire de la République à Colmar au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, 30 décembre 1918.

30. ADHR, Purg. 200 007a. Répartition des services de la préfecture du Haut-Rhin d'après la *Geschäftsverteilung* du 4 juin 1918.

31. C'est le cas de Paul Jourdain, administrateur du territoire d'Altkirch, né dans cette ville en 1878 dans une famille d'industriels francophiles, très liée au milieu des affaires et du négoce.

32. Archives départementales de la Moselle, 301 M 52. Instructions du haut commissaire de la République aux administrateurs des territoires de Basse-Alsace.

33. AN, AJ³⁰ 170. Le capitaine Jourdain, administrateur du territoire d'Altkirch, au commissaire de la République à Colmar, 26 décembre 1918.

Les différents services sont organisés au fur et à mesure des disponibilités de personnel et placés sous la direction d'inspecteurs généraux représentant leur département ministériel. Si un service des mines et un service des forges voient le jour dès décembre, la constitution des services financiers doit attendre le mois de février 1919. Un arrêté du ministre de la Guerre (Clemenceau) du 6 décembre 1918 place les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine en mission temporaire auprès du service général pour la durée de l'Armistice.

Le recrutement du personnel administratif

Les autorités recrutent largement parmi les Alsaciens pour peupler les bureaux, mais elles se heurtent à des difficultés d'ordre linguistique et à des méthodes de travail différentes³⁴. Le remplacement des fonctionnaires allemands par des Alsaciens ou des Lorrains pose la question des traitements à leur attribuer, étant donné l'écart existant entre les sommes payées en France et celles payées en Alsace et Lorraine pour des fonctions correspondantes. Il faut faire appel à des fonctionnaires français en nombre, mais leur manque de pratique de l'allemand et surtout les primes auxquelles ils peuvent prétendre attirent la critique.

Le 8 janvier 1919 le ministre de l'Intérieur est prié par le sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil de susciter des candidatures dans les divers départements, et, le 23 du même mois un projet de circulaire est élaboré, dans lequel les chiffres de traitements et d'indemnités sont laissés en blanc ; le 1^{er} février, le service général d'Alsace et Lorraine approuve ce projet et la circulaire est envoyée aux préfets. Les instructions recommandent d'accorder la préférence aux Alsaciens-Lorrains d'origine³⁵, puis aux candidats possédant la langue allemande ou le dialecte alsacien ; de nombreuses candidatures de l'intérieur sont rejetées pour ce motif³⁶. Dans une lettre au ministre de l'Intérieur, Clemenceau insiste le 19 février sur la valeur des fonctionnaires à nommer en Alsace-Lorraine : « Au point de vue national, il y a hautement intérêt à ce qu'aucun des Allemands congédiés ne soit remplacé par une unité française d'une valeur inférieure. » En Haute-Alsace l'expérience de terrain acquise par les officiers de la mission

34. *Ibidem*. L'administrateur du cercle de Guebwiller au commissaire de la République, 30 janvier 1919. « Pour tenir compte des exigences linguistiques et s'attacher le personnel alsacien, le capitaine Bacquart, administrateur du cercle de Colmar, préconise de revaloriser le traitement des débutants alsaciens. »

35. Archives départementales du Bas-Rhin (ADBR), 121 AL 222. Le directeur général des finances d'Alsace-Lorraine au sous-secrétaire d'État à la Présidence du Conseil, 4 mars 1919.

36. *Ibidem*. Correspondance du haut-commissaire de la République à Strasbourg, candidatures à des postes administratifs.

militaire administrative au cours des années de guerre vient compenser la méconnaissance du pays de la plupart des fonctionnaires venus de Paris³⁷.

Il existe, d'emblée, une disparité très grande parmi les nouveaux fonctionnaires nommés en Alsace. Certains sont attirés par les indemnités ajoutées à leur salaire, d'autres y sont envoyés comme s'ils avaient été expédiés dans une lointaine colonie, et une minorité seulement est de naissance alsacienne. Bientôt, entre ceux qui ne savent pas un mot d'allemand ni de dialecte et la population, un véritable dialogue de sourds s'installe, entraînant au sein de l'administration un désordre inextricable. Enfin, certains fonctionnaires français prennent des allures coloniales, l'habitant devient l'« indigène ». Ce manque de considération envers les Alsaciens ignorant ou maniant difficilement le français contribue au climat de tension qui s'installe en Alsace et en Lorraine.

Les relations avec les autorités militaires

La situation juridique de l'Alsace-Lorraine – l'occupation militaire – oblige les administrateurs civils à tenir compte de la présence de l'armée. À la mi-novembre 1918 des gouvernements militaires sont créés à Metz et à Strasbourg. Le gouverneur de Strasbourg est le général Hirschauer, né à Saint-Avold, en Lorraine, et petit-fils d'un Mulhousien³⁸. L'autorité du général Gouraud, commandant de la 4^e armée, dont les troupes sont stationnées sur tout le territoire d'Alsace, bénéficie d'un droit d'antériorité de quelques jours sur celle du gouverneur, Hirschauer n'ayant rejoint Strasbourg qu'au soir de l'entrée du maréchal Foch, le 27 novembre. Gouraud³⁹ et son état-major sont installés rue Brûlée, dans les locaux du gouvernement militaire ; Hirschauer choisit comme résidence la rue de la Nuée bleue et loge son quartier général sur les bords de l'Ill, dans l'ancien hôtel du *Statthalter*. Cette coexistence dure plusieurs mois.

Des conflits d'attributions surgissent inévitablement à Strasbourg entre Maringer, Hirschauer et Gouraud. À Metz, le général de Maud'huy, gouverneur, enfant du pays, catholique, nourrit peu de sympathies pour le jacobin Mirman⁴⁰. Chose plus grave : dans les sous-préfectures, les officiers

37. AN, AJ³⁰ 170. Le commissaire de la République au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, 30 décembre 1918.

38. HOFF (Pierre), « Novembre 1918 : Strasbourg redevient pour un moment une capitale régionale », *Revue historique des armées*, n° 3, 1981, p. 96-115.

39. HOFF, *art. cit.* « Le glorieux blessé [il a perdu un bras en 1915 aux Dardanelles] au regard clair soulevait l'enthousiasme à Strasbourg. Assez soigneux de sa popularité, il savait l'entretenir par la présence du bataillon sacré, une cinquantaine de jeunes Alsaciennes revêtues du costume alsacien, recrutées par le D^r Bucher, le grand patriote alsacien. »

40. BOUR (René), *Histoire de Metz*, Metz, éd. Serpenoise, 1997, p. 252.

qui ont remplacé les *Kreisdirektoren* allemands prennent leurs ordres, non des commissaires de la République, mais de leurs supérieurs militaires. Ce sont les militaires qui mettent en place les premières commissions de triage, avant que les civils ne se saisissent de la question en décembre 1918.

Clemenceau tente de remettre de l'ordre dans ces questions en définissant les attributions respectives des autorités civile et militaire. Les pouvoirs des commissaires de la République en matière de maintien de l'ordre et de police doivent être les mêmes que ceux des préfets français, sauf à en être explicitement dessaisis par les autorités militaires⁴¹.

La liquidation du *Reichsland*

Dans une instruction du 25 décembre 1918, Jeanneney donne sa lecture – qui est celle de Clemenceau – des clauses de l'Armistice du 11 novembre stipulant l'occupation militaire de l'Alsace-Lorraine. Pour le président du Conseil, la région ne saurait être considérée comme une portion du territoire allemand occupé jusqu'à la paix, elle constitue à l'instar des régions du nord de la France libérées, une terre française. L'assimilation administrative de l'Alsace-Lorraine, en l'absence de traité de paix entre la France et l'Allemagne, se trouve dès lors justifiée⁴². Cette interprétation est bien entendu contestée par l'Allemagne : les réclamations du représentant allemand à la conférence interalliée d'armistice de Spa s'en font l'écho⁴³.

Dans une seconde instruction, Jeanneney définit les attributions des commissaires de la République comme une consécration de l'organisation départementale française : « Il convient de s'y conformer en Alsace et en Lorraine, dans toute la mesure possible, non seulement en maintenant les organismes qui y satisfont, mais en évitant tout ce qui retarderait l'évolution de ceux qui y devront rentrer par la suite. » Quoique l'unité d'action entre les trois commissaires de la République soit jugée indispensable, il est rappelé que le haut commissaire ne dispose que de

41. ADBR, 121 AL 33. Le président du Conseil aux commissaires de la République en Haute-Alsace, Basse-Alsace et Lorraine, 30 novembre 1918.

42. *Ibidem*. Télégramme du sous-secrétaire d'État au haut-commissaire de la République du 24 novembre 1918 : « Je vous rappelle toutefois que notre occupation des territoires d'Alsace et Lorraine n'est point celle d'un pays ennemi ; elle procède de la convention d'armistice du 11 novembre qui lui donne un véritable caractère de possession. »

43. *Ibidem*. 121 AL 75. Série de protestations contre les procédés des autorités françaises d'occupation en Alsace-Lorraine, février 1919.

pouvoirs de coordination, les commissaires de la République de Metz et de Colmar ne lui étant nullement subordonnés⁴⁴.

Une décision de Jeanneney impose le remplacement du terme d'Alsace-Lorraine (une entité créée artificiellement par l'Allemagne en 1871), qui doit « disparaître à bref délai de toutes les pièces officielles » par l'expression « Alsace et Lorraine »⁴⁵.

L'administration d'Alsace-Lorraine prend en outre le parti de sectionner les différentes institutions centrales en administrations départementales. Dès fin novembre, dans un télégramme adressé au haut commissaire de la République à Strasbourg, Jeanneney affirme :

« L'organisation étatiste du *Reichsland* devra lors de la paix disparaître en s'insérant dans le cadre des treize départements réincorporés à la France ; par là même il importe de ne consolider à Strasbourg aucune des organisations qui sont destinées à disparaître. On doit dès maintenant tendre dans la mesure du possible au régime de demain, on y doit seulement maintenir celles de ces organisations qui ne pourraient être supprimées sans compromettre gravement le fonctionnement des services. »⁴⁶

À la fin de décembre 1918, cette liquidation est terminée en ce qui concerne l'administration des forêts, et en voie d'achèvement pour les ministères de la Justice et de l'Intérieur d'Alsace-Lorraine. Dans son rapport adressé à Jeanneney, Maringer se félicite de ce qu'« il n'y a plus aujourd'hui même une apparence de gouvernement ». Il lui faut cependant reconnaître que tout ne va pas pour le mieux et que ses services sont désorganisés. Dans une lettre très lucide adressée à Clemenceau, le général Messimy, ancien ministre de la Guerre, bien que figure de la gauche, met le gouvernement en garde contre toute tentation d'assimilation radicale de l'Alsace-Lorraine, et recommande de s'appuyer sur les « Alsaciens d'Alsace » pour mener une politique respectueuse du particularisme régional⁴⁷.

44. *Ibidem*. 121 AL 33. Instruction du président du Conseil. Caractère des fonctions respectives du commissaire de la République et du haut commissaire, novembre 1918.

45. *Ibidem*. Ordre du sous-secrétaire d'État du 28 décembre 1918.

46. *Ibidem*. 121 AL 33. Télégramme adressé par le sous-secrétaire d'État au haut commissaire de la République à Strasbourg, 24 novembre 1918.

47. SHD-T, 6 N 154. Lettre du général Messimy, commandant de division à Colmar, au président du Conseil, 24 novembre 1918 : « J'affirme que le respect du particularisme alsacien doit être à la base de notre politique ; l'unification sans des tempéraments nous aliénerait tous les intérêts et tous les cœurs. »

Le congédiement des fonctionnaires allemands et les derniers jours du Landtag

Dès leur prise de fonction, les autorités françaises ont à faire face à la présence dans les bureaux des administrations locales d'un nombre important de Vieux-Allemands, en particulier parmi les chefs de service. Après la conclusion de l'Armistice, le gouvernement allemand donne l'ordre à ses fonctionnaires de conserver leur poste, mais un certain nombre d'entre eux, chefs de bureaux ou simples employés, quittent l'Alsace de leur propre chef. À partir de novembre commence la série des expulsions décidées par l'état-major de la 4^e armée.

L'évolution du nombre de fonctionnaires allemands encore présents peut être suivie quasiment au jour le jour par le biais des rapports administratifs, qui indiquent chaque semaine, service par service, l'état des expulsions réalisées. Alors que le personnel de la préfecture de Basse-Alsace ne comprenait que cinq Alsaciens à l'arrivée des Français, le rapport était totalement inversé en mars 1919, puisqu'il ne subsistait que deux Allemands à leur poste. Certaines administrations comme les chemins de fer ne parviennent cependant pas à éliminer un personnel indispensable à la bonne marche du service : en janvier 1919, les Allemands y figurent encore dans la proportion de 25 %, et ce pourcentage augmente selon l'échelle hiérarchique. Afin de presser le mouvement des départs de fonctionnaires allemands, l'administration des Finances interrompt le versement de leurs traitements et pensions de retraite⁴⁸.

Après son auto-proclamation en Conseil national dans le contexte révolutionnaire des journées qui ont suivi l'Armistice, le Parlement régional (*Landtag*), établi par la constitution de 1911, avait défini sa position quant aux modalités du retour de l'Alsace-Lorraine à la France ; un retour qui ne fait plus de doute, même si l'abbé Sigwalt continue sa propagande en faveur de l'indépendance de la région sous la forme d'État neutre⁴⁹. Certains députés catholiques, comme Ricklin et Didio, avaient souhaité à cette occasion obtenir de la France une garantie solennelle et écrite du respect des traditions, des libertés et de l'organisation propre de l'Alsace-Lorraine. D'autres, comme Pflieger, le chanoine Delsor et le socialiste Peirottes, y ont défendu le principe du « retour pur et simple » à la France.

48. ADBR, 121 AL 222. Le sous-secrétaire d'État au haut commissaire de la République, 19 décembre 1919.

49. C'est ainsi que le curé de Rountzenheim, Sigwalt, lance le 6 novembre dans l'*Elsässer* un appel aux catholiques, afin qu'ils luttent contre l'éventualité d'une Alsace française.

Dans sa déclaration solennelle du 5 décembre 1918, l'« Assemblée nationale » exprime sa satisfaction du retour de l'Alsace-Lorraine à la France, tout en ménageant une allusion à la sauvegarde du particularisme et des intérêts économiques alsaciens⁵⁰. Une délégation, constituée de Peirot, Pfleger et Jung, adjoint au maire de Metz, rencontre le haut commissaire à Strasbourg ; il y est convenu que l'Assemblée, renonçant à son caractère permanent, sera ajournée *sine die*⁵¹.

Inquiet des difficultés croissantes, du désarroi administratif et de la vague de délation, mais aussi vexé d'avoir été tenu à l'écart de la réception des présidents français (Poincaré et Clemenceau) le 9 décembre, l'Assemblée, réunie le 19 en séance secrète, discute toutefois un projet de memorandum préparé par Delsor, son président. Adopté à l'unanimité, le memorandum est adressé à Clemenceau par l'intermédiaire de Maringer⁵². Rappelant qu'il y avait à Strasbourg une administration centrale, « le Conseil national ne voit pas sans une certaine inquiétude le passage trop rapide de ce régime au régime strictement départemental, qui ferait dépendre trop directement les commissaires départementaux des services établis à Paris ». Il émet « le vœu que le haut commissariat soit revêtu des pouvoirs qui lui permettront de régler à Strasbourg même les questions interdépartementales si nombreuses et si urgentes dans notre pays ». Il craint en effet que « certaines influences ne se fassent sentir qui ne tiennent pas assez compte de la mentalité et des besoins du pays. Quarante-sept ans d'un régime spécial ne sont pas sans avoir laissé des traces profondes dans l'esprit public ».

La réponse de Clemenceau, datée du 14 janvier 1919⁵³, consiste en une fin de non recevoir. En cela il suit Maringer, qui avait fait remarquer à la délégation du Conseil national qu'il n'était pas possible d'admettre, même à titre officieux, la collaboration d'une assemblée qui comptait dans ses rangs un certain nombre d'Allemands et n'avait plus de raisons de continuer d'exister en temps que corps constitué. Clemenceau cependant ajoute qu'il serait heureux de faire appel au concours individuel des membres français de l'assemblée. Maringer n'est pas plus favorable aux suggestions du Conseil sur l'organisation administrative, c'est-à-dire au maintien à Strasbourg d'un pouvoir central ayant autorité sur les trois départements : « Il ne saurait être

50. Archives municipales de Strasbourg (AMS), 1 AFF 32. Déclaration du Conseil national, 5 décembre 1918.

51. AN, AJ³⁰ 170. Rapport du haut commissaire de la République à Strasbourg au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, 25 décembre 1918.

52. *Das Elsass*, IV, p. 377-379. Le memorandum est signé Nicolas Delsor, président du Conseil National. – AMS, fonds Eugène Muller.

53. *Ibidem*, p. 379-380.

donné suite à ce désir et je ne pense pas qu'il convienne de faire du haut commissariat un rouage administratif ainsi qu'on le demande. »⁵⁴

Conclusion

Au début de janvier 1919, une administration française est établie en Alsace-Lorraine. Elle repose sur les principes dictés par le sous-secrétaire Jeanneney et son équipe, qui portent une lourde responsabilité dans la crise administrative qui s'annonce. L'organisation administrative de l'Alsace-Lorraine reconquise est à mille lieues des recommandations prudentes formulées au cours de la guerre par les différentes commissions chargées de préparer ce retour à la France. Les mises en garde de personnalités politiques locales comme de membres de la Conférence d'Alsace-Lorraine ne parviennent pas à dessiller les yeux des fonctionnaires parisiens, nourris d'un discours assimilationniste et, à vrai dire, débordés par les événements. La plupart des administrateurs français arrivent en Alsace-Lorraine ignorant des réalités locales et se contentent d'y appliquer au plus tôt les recettes administratives françaises, par conformisme ou par volonté centralisatrice.

Loin de s'améliorer, la situation administrative se dégrade au contraire au cours de l'hiver de 1918. Nombreuses sont les personnalités alsaciennes qui ne se satisfont pas des méthodes appliquées, au premier rang desquelles des francophiles incontestables comme Pierre Bucher, Frédéric Eccard ou l'abbé Wetterlé. Dès janvier 1919, l'administration française doit faire face à la reprise de la vie politique dans les provinces recouvrées. La presse, la correspondance échangée par les Alsaciens comme les rapports administratifs témoignent du mécontentement de l'opinion face à la désorganisation administrative. Confronté au mécontentement qui se fait jour et au « malaise alsacien » naissant, le gouvernement doit se résoudre à remettre son ouvrage sur le métier. En créant, en mars 1919, le commissariat général d'Alsace-Lorraine, le gouvernement s'engage, après cinq mois de tâtonnements dans les provinces libérées, dans la voie de la réorganisation administrative et de la déconcentration des pouvoirs.

54. AN, AJ³⁰ 170. Rapport du haut commissaire de la République à Strasbourg au sous-secrétaire d'État à la présidence du Conseil, 25 décembre 1918.

Résumé

Novembre 1918. L'administration française s'établit en Alsace-Lorraine

Une tâche immense et délicate attend les autorités françaises qui s'installent à Strasbourg, Metz et Colmar au cours des semaines qui suivent l'Armistice du 11 novembre 1918. Le gouvernement et l'administration peuvent toutefois s'appuyer sur les réflexions conduites par différentes instances chargées, depuis 1915, d'étudier le devenir de l'Alsace-Lorraine dans le cas d'une victoire française. Mais à l'automne 1918, l'équipe constituée autour de Clemenceau fait le choix de l'assimilation rapide : nomination de commissaires de la République chargés d'administrer l'ancien Reichsland selon une logique départementale, liquidation des institutions régionales -en particulier du Landtag-, congédiement des fonctionnaires allemands. Cette organisation nouvelle est bien éloignée des recommandations prudentes formulées par la Conférence d'Alsace-Lorraine.

Les alertes répétées émanant de personnalités politiques locales, le mécontentement grandissant de la population parviennent toutefois à dessiller les yeux des fonctionnaires gouvernementaux. La mise en place d'un commissariat général de la République à Strasbourg au printemps 1919 rend compte des orientations nouvelles du gouvernement dans le sens de la déconcentration des pouvoirs et d'une meilleure prise en compte du « fait régional » en Alsace.

Zusammenfassung

November 1918.

Die französische Verwaltung richtet sich in Elsass-Lothringen ein

Der Waffenstillstand ist am 11. November 1918 geschlossen worden. Bereits wenige Wochen später richtet die französische Regierung in Strasbourg, Metz und Colmar ihre örtlichen Büros ein. Die Aufgaben, die sie dort erwarten, sind so umfangreich wie heikel. Zum Glück können sich Regierung und Verwaltung auf Überlegungen stützen, die verschiedene Instanzen angestellt haben, die die Regierung seit 1915 gegründet hat. Sie sollten darüber nachdenken, wie die Zukunft von Elsaß-Lothringen zu gestalten sei, falls Frankreich siegen sollte. Aber die Kreise, die Clémenceau umgeben, bestimmen im Herbst 1918: die Gebiete werden sofort assimiliert, die Republik ernennt Kommissare. Deren Aufgabe ist, das ehemalige Reichsland so zu verwalten wie ein Département,

die regionalen Institute - vor allem der Landtag - werden aufgelöst, die deutschen Beamten werden entlassen. Die vorsichtigen Empfehlungen der Elsaß-Lothringen-Konferenz sahen dagegen völlig anders aus.

Es dauert nicht lange, bis die Alarmrufe einflußreicher örtlicher Politiker, sowie die zunehmend unzufriedene Bevölkerung den Regierungsvertretern die Augen öffnen. Die Regierung stellt ihre Politik um. Im Frühjahr 1919 errichtet sie in Strasbourg ein Generalkommissariat der Republik. Es ist nicht nur der sichtbare Ausdruck der Dekonzentration der Regierungsgewalt. Es ist auch der Beweis dafür, daß man die „elsässischen Besonderheit“ beachtet.

Summary

The first steps of the French administration in Alsace (November December 1918)

The French authorities settling in Strasbourg, Metz and Colmar in the weeks following the November 11th 1918 armistice had to face numerous and delicate tasks. The government and the administration could take advantage of the strategies devised by various think tanks that had been supposed, since 1915 to imagine the future of Alsace, in case of a French victory. But in late 1918 Clemenceau and his collaborators had opted for a straightforward form of assimilation by appointing commissioners of the French Republic whose mission was to take over the former Reichsland according to a departmental pattern, do away with regional institutions, e.g. the Landtag and discharge German civil servants. This new organisation failed to follow the liberal recommendations set up by the Conference of Alsace-Lorraine.

The admonitions repeatedly formulated by local politicians, a growing discontent of the population finally opened the governmental civil servants' eyes. Appointing a general commissioner of the French republic in Strasbourg in the spring of 1919 was meant to take account of the new orientations of the government so as to devolve responsibilities and pay more attention to regional realities in Alsace.