

Vichy et les préfets

Le corps préfectoral français
pendant la Deuxième Guerre mondiale

Coordonné par Marc Olivier Baruch



INSTITUT
DES HAUTES ÉTUDES
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

La
documentation
Française

SOMMAIRE

PRÉFACE	3
---------------	---

INTRODUCTION	7
--------------------	---

Marc Olivier Baruch, <i>Qui sont les préfets de Vichy ?</i>	9
---	---

SOURCES	29
---------------	----

Violaine Challéat-Fonck, Julie Deslondes, Bruno Galland et Grégory Zeigin, <i>Les sources pour l'histoire des préfets de Vichy en services d'archives : producteurs et typologie</i>	31
---	----

Julie Deslondes, <i>Aperçu du corps préfectoral normand durant la période de la guerre : figures de préfets à l'aune de leurs archives</i>	51
--	----

I PARTIE

LES PRÉFETS DANS L'ÉTAT FRANÇAIS	63
--	----

Marc Olivier Baruch, <i>Les préfets et l'exercice du pouvoir dans la France de Vichy</i>	65
--	----

François Rouquet, <i>La journée du serment (Vichy, 19 février 1942) : un « pousse-au-jour » du maréchal Pétain</i>	77
--	----

Pierre Allorant, <i>Reconstruire la France, reconstruire l'État : Jacques Morane à Orléans, préfet bâtisseur ou politique ?</i>	93
---	----

Tal Bruttman, <i>Les rapports d'information des préfets à Vichy</i>	109
---	-----

Gaël Eismann, <i>Les préfets dans le dispositif répressif allemand de 1940-1942 : surveillance, contrôle et mise au pas</i>	129
---	-----

Laurent Joly, <i>Préfets et préfectures face à la persécution des juifs : aperçu général et focale sur le cas parisien</i>	145
--	-----

Isabelle Backouche, <i>Aménagement urbain et politiques antisémites : les opportunités saisies par la préfecture de la Seine</i>	161
--	-----

2 PARTIE

FIGURES DE L'AMBIVALENCE, FIGURES DE LA RÉSISTANCE	177
Jean-Marie Guillon, <i>Préfets du Var et de Provence, convictions, double jeu et agir double</i>	179
Laurent Thiery, <i>Fernand Carles, préfet en « zone rattachée » Nord – Pas-de-Calais (1940-1944)</i>	195
Jean-Claude Barbier, <i>Deux déportations, deux assassinats : Henri Dadoune et Alfred Golliard</i>	207
Jean-Noël Thomas, <i>Édouard Bonnefoy, préfet et résistant, de Paris à Neuengamme (1940-1945)</i>	223
Laurent Douzou, <i>Jean Moulin, préfet dans la Résistance ou préfet de la Résistance ?</i>	239

3 PARTIE

DEVENIR ET SOUVENIR	249
Gilles Morin, <i>Hommage à Adrien Tixier</i>	251
Jean-Claude Barbier, <i>Préfets déportés, préfets résistants ? Reconnaissance et formes de la résistance des préfets</i>	261
Marc-René Bayle, <i>Les commissaires de la République de la Libération : le modèle proconsulaire en action</i>	281
Pierre André Peyvel, <i>Que deviennent les préfets de Vichy après 1945 ?</i>	291
Marc Olivier Baruch, <i>Mémoires et fictions des préfets de Vichy</i>	305

INDEX.....	319
------------	-----

LISTE DES AUTEURS.....	327
------------------------	-----

Préface

Le 19 décembre 1964, en présence du général de Gaulle, des membres du gouvernement, du corps diplomatique, des corps constitués et de délégations d'anciens combattants de la Résistance, André Malraux, ministre d'État chargé des Affaires culturelles, prononçait le discours de panthéonisation des cendres de Jean Moulin, allocution devenue pièce d'anthologie de la rhétorique mémorielle. C'est pour commémorer le cinquantième anniversaire de cet événement marquant que le préfet Michel Lalande, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, demandait en novembre 2014 au Comité d'histoire du corps préfectoral, présidé par le professeur Jean Tulard, membre de l'Institut, de piloter une journée d'études et d'hommage à l'une des plus hautes figures, la plus connue en tout état de cause, de la fonction préfectorale.

Il fallut un peu de temps pour préparer l'événement, et ce d'autant plus que trois rencontres furent finalement organisées, au cours de l'année 2016, sous la double conduite de Marc Olivier Baruch, titulaire de la direction d'études « Histoire politique de l'administration » à l'École des hautes études en sciences sociales, et de Pierre André Peyvel, préfet tout juste honoraire et membre de cette cohorte, plus fournie qu'on pourrait le penser, de membres du corps préfectoral passionnés, et souvent diplômés, d'histoire. Intitulé « Préfets et préfectures pendant la Seconde Guerre mondiale » dans sa nouvelle configuration, le projet ne visait plus à procéder à la commémoration d'une commémoration, mais à la compréhension des contraintes, des choix et des motivations des personnels préfectoraux qui eurent à conduire l'administration territoriale du pays entre 1939 et 1945 – voire au-delà, tant il est clair que l'impact de ces moments de cassure et de choix ne pouvait pas prendre fin avec la disparition des causes qui les avaient entraînés.

Ces rencontres associaient, d'un côté, autorités politico-administratives, à commencer par les membres du corps préfectoral, de l'autre, monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le choix de leur localisation, d'abord à Lyon les 20 et 21 janvier, ensuite à Caen, les 17 et 18 mai, enfin à Paris le 12 octobre, était dicté par ces mêmes considérations : des préfectures de régions au sein desquelles se distinguent des laboratoires universitaires spécialisés sur la Seconde Guerre mondiale. Édouard Bonnefoy, Pierre Daure, Adrien Tixier : chacun des colloques portait le nom d'un grand administrateur – préfet ou ministre de l'Intérieur – peu connu du grand public, mais qui, à sa manière, fut de ceux qui contribuèrent à sauver l'honneur de l'administration française, se situant ainsi du meilleur côté de cet éventail d'attitudes multiples des Françaises et des Français durant ces temps sombres, attitudes dont il est indispensable de rappeler qu'elles ne sauraient se résumer aux diptyques convenus

« résister/collaborer » ou « soumission/refus », comme l'a montré Pierre Laborie, l'un des plus subtils historiens ayant étudié cette période. En témoigne parmi bien des exemples l'action de Pierre-Henry Rix, sous-préfet de Bastia, à laquelle je suis particulièrement sensible. À partir du printemps 1942, il s'attache sans relâche à transformer les juifs de Corse en ressortissants turcs afin qu'ils échappent aux mesures discriminatoires dictées par les autorités vichystes et aux rafles de juillet qui conduisent à un voyage sans retour pour l'Allemagne.

Tenu sous le patronage du préfet de région Michel Delpuech, le colloque de Lyon s'ouvrit par un hommage à Jean Moulin, « préfet dans la Résistance ou préfet de la Résistance », selon les termes de l'historien Laurent Douzou. Cette rencontre visait aussi à mettre en lumière une autre figure héroïque du corps, Édouard Bonnefoy. Successivement préfet de la Mayenne, de la Loire-Inférieure et du Rhône sous l'Occupation, il fut arrêté par la Gestapo lyonnaise le 8 mai 1944 puis déporté au camp de Neuengamme, d'où il ne revint pas.

Laurent Fiscus, préfet du Calvados, ouvrit quatre mois plus tard les journées Pierre Daure. Préfet, ce savant, qui travailla avec les plus grands physiciens de son temps, ne le fut que deux années – mais quelles années ! – en dirigeant la préfecture du Calvados de juillet 1944 à mai 1946. Il connaissait Caen pour en avoir été le recteur de fin 1937 à fin 1941, époque où il fut relevé de ses fonctions (il les retrouva de 1948 à 1963) sur les instances du ministre de l'Intérieur Pierre Pucheu, un fasciste français comme il en fut peu.

Syndicaliste devenu ministre de l'Intérieur du gouvernement provisoire jusqu'au départ du général de Gaulle fin janvier 1946, Adrien Tixier donnait l'éclat de son renom au colloque de clôture qu'inaugura le préfet de la région Île-de-France, Jean-François Carencu. Comme l'écrit Gilles Morin, Tixier, haute figure de la place Beauvau insuffisamment connue, était « conscient de ce que la défaite de la France et l'Occupation avaient marqué en profondeur le pays, affaibli les consciences et l'esprit de la nation, fit le choix d'agir en redéfinissant systématiquement les principes de l'action au quotidien, dans le sens des valeurs républicaines. Reconstruire l'État et refonder la République étaient intimement liés chez lui. »

Le travail présenté ici constitue les actes de cette série de réunions scientifiques. Deuxième ouvrage de la collection du département d'histoire du corps préfectoral, que j'espère nombreuse, il ne recherche ni la tentation d'exhaustivité, ni la spécialisation extrême sur une période dont la complexité et les contradictions continuent d'alimenter les débats. Sans rien concéder au sérieux scientifique, il n'entend pas moins proposer un regard renouvelé.

Les contributions interrogent ainsi de façon stimulante, outre les outils de la répression et de l'exclusion, le métier et la carrière préfectorale sous Vichy, les relations des préfets avec leurs ministres, leurs destins à la suite de la réinstallation des institutions républicaines et la mémoire du corps sur Vichy. À l'image

du préfet Fernand Carles qui, du Front populaire jusqu'à la Libération, exerce dans le seul département du Nord, l'ambiguïté des figures se place également au cœur des analyses. Enfin, du Nord au Var, en passant par la Seine, le Loiret et le Jura, une attention soutenue est prêtée à la diversité des situations spatiales.

Je sais gré au département d'histoire de l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur de poursuivre l'œuvre de mise en valeur du rôle joué par les préfets et les préfetures aux périodes clefs de notre histoire, fussent-elles douloureuses. Cette publication vient en effet rappeler combien assurer la permanence de l'État et faire preuve de discernement sont les enjeux premiers du métier et de la vie d'un préfet.

Jean-Benoît Albertini, préfet
Secrétaire général du ministère de l'Intérieur

Qui sont les préfets de Vichy ?

Marc Olivier Baruch

René Bousquet, Maurice Papon. En deux noms, la cause est entendue, et la légende noire écrite : les hauts fonctionnaires de l'administration préfectorale de Vichy, issus du radicalisme républicain, servirent sans ciller l'État français jusque dans les pires errements de la collaboration d'État. Après une épuration particulièrement douce, ils constituèrent les cadres administratifs ou économiques de la Quatrième République. On compense en général, dans l'histoire administrative secrétée par les institutions, cette image uniformément sombre par la rédemption collective payée, pour l'ensemble du corps, par le sacrifice de quelques-uns, sacrifice résumé par le portrait en pied de Jean Moulin, dont la gloire préfectorale ne se dément pas depuis sa panthéonisation de décembre 1964¹, voici dessiné, en ses deux faces, le préfet des années sombres. La réalité est sans doute plus complexe que ces deux faces de la médaille. Nous nous proposons ici d'exposer quelques éléments de cette complexité, à partir d'une première analyse des informations dont nous disposons sur les préfets en fonctions entre l'été 1940 et l'été 1944. Cette première approche, après quelques préalables méthodologiques, cherchera à extraire de la masse inégale des sources les éléments significatifs d'une carrière. À partir de là il sera possible d'envisager une vision évolutive, en s'interrogeant sur l'application au corps préfectoral de la notion de « temps des élites » : en brouillant les images simples ou pieuses, la réintégration des temporalités nous éclairera ainsi sur les moments collectivement perçus par le corps comme critiques, et fera émerger des itinéraires susceptibles de présenter, par-delà l'irréductibilité de chaque parcours professionnel et de chaque destin personnel, une valeur idéal-typique.

Il existe deux séries d'ouvrages sur le corps préfectoral, qui sont aux antipodes l'une de l'autre. Il s'agit en premier lieu des textes provenant des préfets eux-mêmes, qui prennent parfois la forme d'un journal et, plus fréquemment, celle de souvenirs rédigés après coup². Ils informent beaucoup, en apportant des éléments de fait et en confirmant la prégnance de la rhétorique de l'intérêt général dans le discours des préfets sur eux-mêmes. On associera à cette catégorie les articles, souvent plus descriptifs qu'analytiques, que des préfets d'aujourd'hui

1. Traduction institutionnelle de l'évolution de sa mémoire, comme le retrace Henry Rousso dans Jean-Pierre Azéma (dir.), *Jean Moulin face à l'Histoire*, Paris, Flammarion, 2000, p. 299-309.

2. Dont plusieurs concernent la période de Vichy : journal de Carles, préfet du Nord, de Graux, préfet du Calvados. souvenirs de Lecornu, sous-préfet de Châteaubriant au moment de l'exécution des otages ; de Trouilé, préfet de la Corrèze en 1944, etc.

consacrent à ceux qui les ont précédés. La revue de l'Association du corps préfectoral, *Administration*, fut longtemps le vecteur favori de publication de ces textes.

Le second ensemble de textes susceptibles d'éclairer l'histoire préfectorale est constitué de travaux universitaires prenant la forme de monographies ou d'articles consacrés à un département³, un aspect des fonctions préfectorales, un sous-groupe possédant des caractéristiques spécifiques⁴. Nombre d'entre eux sont dus à Guy Thuillier, dont l'inlassable intérêt pour la chose administrative passe aussi par l'étude de quelques préfets des temps passés⁵. Il fut l'un des membres éminents du colloque organisé par l'Institut français des sciences administratives sur le thème « Les préfets en France 1800-1940 », colloque dont les actes furent publiés en 1978⁶. Reste qu'on ne peut que regretter qu'à l'exception du Second Empire, qui fait l'objet d'une excellente étude de Bernard Le Clère et Vincent Wright⁷, on ne dispose d'aucune synthèse de qualité sur l'histoire du corps préfectoral. Le seul ouvrage qu'on trouve cité dans les contributions sur le sujet est *L'Histoire des préfets* publiée en 1950 par l'ancien sous-préfet Pierre-Henry aux Nouvelles Éditions latines. Or ce texte est dépassé dans son propos et douteux dans son idéologie⁸.

La seule analyse scientifique globale du corps préfectoral à l'époque contemporaine resta ainsi pendant longtemps le livre de Jeanne Siwek-Pouydesseau sur *Le Corps préfectoral sous la Troisième et la Quatrième République*, publié en 1969⁹. On ne pouvait qu'admirer, bien avant la généralisation de l'informatique, cette exploitation fouillée de données d'ordres biographique et professionnel concernant 1 300 préfets. Des conclusions en étaient tirées à la fois sur le profil socio-culturel des préfets entre 1875 et 1958 – à l'exception des années 1940 à 1944 – sur les modalités de leurs carrières, sur leurs liens avec les acteurs politiques. S'agissant de cette période, l'ouvrage reste tout à fait pertinent.

3. Voir par exemple Jean-Luc Marais (dir. avec la collaboration de Céline Lambert), *Les Préfets de Maine-et-Loire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2000.

4. Philippe Lasterle, « Les officiers de marine, préfets par gros temps », dans Maurice Vaisse (dir.), *Les Préfets, leur rôle, leur action dans le domaine de la défense de 1800 à nos jours*, Bruxelles, Bruylant et Paris, LGDJ, 2001, p. 325-352.

5. De Guy Thuillier, on lira aussi avec intérêt une contribution d'ordre méthodologique, « Comment étudier l'histoire du corps préfectoral ? » D'abord publié en 1993 dans la *Revue administrative*, ce texte est plus facilement consultable dans le recueil d'articles de l'auteur, *Pour une histoire de la bureaucratie en France*, Paris, Comité d'histoire économique et financière de la France, 1999, p. 461-469.

6. IFSA, *Les Préfets en France 1800-1940*, Genève, Droz, 1978.

7. *Les Préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin, coll. « Travaux et recherche de sciences politiques de la FNSP », 1973.

8. Son auteur fut un membre actif de l'Association pour la défense de la mémoire du maréchal Pétain.

9. Armand Colin, coll. « Travaux et recherche de sciences politiques de la FNSP », 1969.

Il fallut attendre les années 1990 pour voir apparaître le très utile *Dictionnaire biographique des préfets, septembre 1870-mai 1982*, publié en 1994 par les Archives nationales¹⁰. Dû à l'un des très rares membres du corps préfectoral passés par l'École nationale des chartes, René Bargeton, il comportait 1 985 notices de préfets en poste entre 1870 et 1982¹¹. En définissant la population préfectorale prise en compte et le contenu des notices, la préface de l'ouvrage, sorte de « mode d'emploi » du corps préfectoral, informe précisément sur la fluidité et les ruptures de la fonction préfectorale, avec l'apparition de nouveaux grades, tels les préfets régionaux en 1941 ou les IGAME (inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire) en 1948.

Cet outil, indispensable mais statique, fut mis à profit par Luc Rouban qui publia, en 2000, la première synthèse du temps long de l'administration préfectorale en République¹². Dans ce travail, dédié à la mémoire de Vincent Wright, il étudie dans une perspective sociographique la population des 2 285 préfets ayant servi tous les régimes qui se sont succédé en France entre 1870 et 1997. Travail considérable, aux enseignements multiples et passionnants ; ce ne sont pas moins de 31 tableaux qui présentent des comparaisons entre périodes¹³, non seulement en matière d'âge, de diplôme, d'origine géographique ou sociale, mais aussi de modalités de carrières, de parcours administratif, de relations aux élites politiques. Luc Rouban définit ainsi cinq « méta-modèles », qu'il nomme « ordres institutionnels », permettant d'éclairer et de catégoriser l'exercice des trajectoires de préfets. Il sera fait ici grand usage de ce travail, qui tire ses informations du dictionnaire, cité plus haut, de René Bargeton, de différents annuaires et, très largement, de sources archivistiques.

On trouve dans pratiquement chaque service d'archives départementales les papiers issus des cabinets de préfets. Ces documents retracent avec précision l'activité politique du préfet, ses liens avec les élus locaux, sa manière de rendre compte aux instances ministérielles. Mais ils disent peu de choses du préfet lui-même, de telle sorte qu'il convient de consulter le dossier individuel de chaque préfet, tel que le bâtissait et le l'enrichissait la direction du personnel du ministère de l'Intérieur.

10. Pour la période antérieure, on dispose, depuis 1989, d'un autre annuaire publié par les Archives nationales. Intitulé *Le Personnel de l'administration préfectorale, 1800-1880* ; il recense 8 767 noms, correspondant à 19 600 nominations dans l'administration préfectorale, tous grades confondus.

11. Incluant donc, comme cela semble aujourd'hui naturel, la période de Vichy. L'évolution est sensible par rapport au livre de Jeanne Siwek-Pouydesseau, qui ignorait cette époque non par crainte de l'aborder, mais parce qu'il n'était guère concevable de traiter alors d'une telle période. Dès le début de la décennie suivante, cette inhibition s'effaça progressivement.

12. Luc Rouban, *Les Préfets de la République 1870-1997*, Cahiers du CEVIPOF, n° 26, FNSP-CNRS, 2000.

13. L'auteur détermine huit périodes : Gambetta ministre de l'Intérieur, Thiers, Ordre moral, Troisième République, Vichy, gouvernement provisoire, Quatrième République, Cinquième République.

Le cas des préfets ayant servi l'État français a ceci de particulier qu'il existe en fait deux dossiers ouverts à leur nom dans la sous-série F1bI (personnel du ministère de l'Intérieur) : l'un (cotes 700 à 800, ou 943 à 966), d'ordre administratif, porte sur l'ensemble de la carrière, les affectations sous Vichy y prenant leur place chronologique parmi celles obtenues avant, et le cas échéant après, la période de l'État français. Plus spécifique, le second dossier (conservé sous les cotes 1037 à 1125) concerne l'épuration : il est composé des éléments les plus significatifs extraits du dossier précédent, ainsi que des pièces relatives aux mesures prises à la Libération envers chacun des membres du corps préfectoral. Détaillons brièvement ce que permet le dépouillement de l'un et l'autre de ces dossiers.

Le dossier « administratif » est d'abord un résumé de la carrière. La chemise cartonnée qui en constitue le contenant retrace la suite des affectations de l'intéressé, avec la date de la nomination – fût-ce pour ordre – et la date d'installation, c'est-à-dire de prise effective de fonctions. Le dossier administratif comprend également des éléments d'ordre financier, liés à la progression dans la carrière. Les préfectures, pour la période qui nous intéresse, étaient réparties entre quatre classes (de la 3^e classe à la hors-classe), la carrière consistant à occuper successivement des postes de chacune des classes, donc à voir son traitement progresser en conséquence. Ce *cursus honorum* rigide fut assoupli par l'instauration sous la Troisième République de la « classe personnelle », accordée à titre définitif par le ministre de l'Intérieur à un préfet indépendamment de son accession à une préfecture de la catégorie correspondante¹⁴.

Dans la chemise cartonnée qu'on vient de décrire, se trouve un sous-dossier regroupant les feuilles annuelles de notation¹⁵, un autre les interventions et, réparties par affectation, les pièces qui traduisent le quotidien, parfois terriblement prosaïque, des relations d'un sous-préfet ou d'un préfet avec sa tutelle : arrêts de maladie, demande de congés – surtout s'ils s'accompagnent d'une sortie du territoire départemental, que le ministre doit autoriser explicitement – état des frais de déménagement. Pour faire établir par la SNCF la carte de circulation dont bénéficient, avantage non négligeable, les membres de l'administration préfectorale, le ministère demanda au cours des années quarante une photographie d'identité. L'examen de ces photos fait aussi partie du travail de l'historien.

14. Sur les tribulations de la notion de classe personnelle depuis 1907, date de leur création par Clemenceau, voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Les Préfets...*, *op. cit.*, p. 49-50.

15. Que les préfets remplissent pour les sous-préfets et pour eux-mêmes.

Ce même dossier peut aussi contenir des pièces d'ordre politique. Il est rare en effet qu'au cours d'une carrière un membre de l'administration préfectorale n'ait eu aucune occasion de se faire remarquer soit de son préfet lorsqu'il est sous-préfet, soit des élus qui demandent son maintien avec promotion ou au contraire sa mutation hors du département avant la prochaine échéance électorale, soit encore d'un journal, local ou national, le plus souvent d'opposition (*L'Action française* était friande de ce type de dénonciation), qui ne perdra pas une occasion de souligner la partialité politique de tel ou tel subordonné du ministre de l'Intérieur. Coupures de presse, lettres, notes griffonnées lors d'un coup de téléphone ou d'un entretien dans le cabinet du directeur du personnel restent, exploitées ou non, dans une mince sous-chemise.

Mais, pour ceux qui servirent l'État français, l'essentiel du dossier politique se trouve dans « l'autre » dossier. Constitué au moment où durent se mettre en place, de manière précipitée, les procédures d'épuration administrative et pénale du corps préfectoral, ce dernier se compose à la fois de documents ayant servi de fondement aux accusations justifiant une mesure d'épuration et de pièces produites à chacune des étapes de ces procédures. On y trouve donc presque systématiquement les avis des commissions consultatives chargées de proposer l'une une mesure d'épuration, l'autre un éventuel reclassement si la carrière sous Vichy était considérée comme exagérément rapide. S'agissant des préfets auxquels étaient reprochés des faits particulièrement graves, le dossier comporte aussi les procès-verbaux d'interrogatoires de témoins lorsque, par commission rogatoire d'un juge d'instruction, la police était chargée de nourrir le dossier pénal des intéressés. L'arrêt ou le décret portant mesure d'épuration, parfois éloigné de la proposition faite par la commission, engendre une autre série de pièces : celles relatives au calcul de la pension due, et plus tard, à mesure que le temps vient atténuer la rigueur des châtiments, celles portant application des lois d'amnistie ; éventuels pourvois devant la juridiction administrative aussi, générant mémoires en réponse du ministère de l'Intérieur, jugement ou arrêt et, si la mesure initiale est annulée, modalités de reconstitution de carrière sous son double versant, administratif et financier.

Cette répartition de pièces entre deux dossiers peut, en première analyse, apparaître comme la concrétisation quasi métaphorique de la banale dichotomie rupture-continuité : celle-ci traduite par un dossier administratif englobant, affectations parmi d'autres, les postes tenus sous l'État français, celle-là signifiée par le dossier d'épuration, qui marque évidemment une inflexion dans la carrière. C'est toutefois plus en croisant qu'en opposant ces deux ensembles qu'apparaissent le plus clairement les difficultés d'interprétation des comportements, qui rendra nécessaire l'approche systématique que nous proposons plus loin. Il est banal de rappeler – c'est le cas dans toute recherche sur archives – qu'un document ne se

comprend pleinement que si l'on sait qui parle de quoi à qui¹⁶, dans quel style, quel euphémisme est courant, quelle formule est creuse, etc.¹⁷ Plus significatif pour notre propos ici est l'utilisation, tout au long de la période qui s'étend du début des hostilités à la fin des opérations d'épuration, des doubles langages, et plus subtilement des doubles interprétations des faits : un préfet, au demeurant résistant incontestable, demanda ainsi à Laval, en août 1942, la régularisation de sa situation au motif que son éviction, en octobre 1940, par Peyrouton avait été présentée comme « une mesure symbolique », nécessaire pour des raisons d'affichage politique mais devant être rapidement compensée par une nomination dans un grand corps. Cinq ans plus tard, s'adressant au ministre socialiste Le Troquer, il sollicitait un reclassement particulièrement favorable comme préfet hors classe, au motif que c'était « parce que cette administration [de Vichy] [le] considérait – à juste titre – comme hostile à sa politique vis-à-vis de l'occupant comme vis-à-vis des institutions républicaines qu'elle a[vait] pris cette mesure¹⁸. » Ce genre de réécriture, ou à tout le moins de sollicitation d'un même fait à des fins opposées, n'est pas isolé. Il se diffuse au contraire à mesure que la source s'éloigne de l'archive produite dans l'activité administrative pour se rapprocher du statut de rapport, de témoignage ou d'autre écrit de circonstances.

Revenons aux sources et aux chiffres. Dès les premières lignes du texte de Luc Rouban¹⁹, une caractéristique des préfets de Vichy apparaît : leur nombre. En effet, pendant les 63 années que dura la Troisième République (avec les bornes posées ci-dessus), 934 hommes exercèrent des fonctions préfectorales, ils furent 303 pour les douze ans de la Quatrième République *stricto sensu*. Le nombre moyen de changements de préfets par an fut donc de 14,9 sous la Troisième République ; il doubla presque, en atteignant le nombre de 25,2 sous la Quatrième République. Mais même celle-ci apparaît comme un modèle de stabilité par rapport à l'État français, où le taux de rotation par année culmine à 57,2. On peut certes trouver bien des facteurs expliquant ce chiffre, des difficultés d'administration de la période aux exigences de l'occupant ou à la volonté de revanche politique. Il n'en signe pas moins l'extension à la sphère administrative de l'instabilité politique qui caractérise le régime.

Si Vichy marqua le début de l'institutionnalisation du corps préfectoral²⁰, les préfets de l'État français ressemblaient en moyenne beaucoup à ceux qui servirent

16. Une anecdote à ce sujet : dans la mesure où les préfets fournissaient eux-mêmes les renseignements les concernant, il est piquant de constater qu'un futur secrétaire d'État à l'Intérieur, dont le niveau d'études juridiques s'arrêtait aux « examens de doctorat en droit » lorsqu'il était sous-préfet, s'octroya de lui-même le titre de docteur en droit dès qu'il devint préfet (AN F1b1 954).

17. Guy Thuillier, *op. cit.*, *passim*.

18. AN F1b1 944.

19. *Op. cit.*, p. 3.

20. *Op. cit.*, p. 49.

la Troisième République. À l'exception, notable mais peu importante en volume, des militaires²¹, les préfets de Vichy sont biographiquement proches de leurs prédécesseurs. Leur origine géographique reste majoritairement le sud du pays²² et leur cursus universitaire privilégié toujours, à 80 %, le passage par les facultés de droit. Avec une spécificité toutefois : 22 % de préfets de Vichy étaient docteurs en droit, pourcentage jamais atteint jusque-là et qui ne sera jamais retrouvé par la suite²³ : est-il abusif de voir dans cette caractéristique une origine du « légitimisme » dont nous avons, après d'autres²⁴, cru lire les traces dans l'attitude de la haute fonction publique de l'État français ? En revanche la lecture des dossiers individuels renseigne peu sur la religion effective, la référence quasi unanime au catholicisme n'indiquant pas ce qu'il en est de la pratique religieuse.

L'ensemble de ces caractéristiques traduisait on ne peut plus concrètement la forte emprise du parti radical sur le ministère de l'Intérieur depuis le début du siècle. Dans les années trente, et mis à part les cabinets Laval et Tardieu d'un côté, Blum de l'autre, la place Beauvau se trouva tenue presque continûment par le parti radical, soit au niveau de ses ténors (Chautemps, Sarraut) soit par des députés dont le nom n'est pas passé à la postérité, tels Albert Mathieu ou Jean Durand. Un certain type de préfet en découlait ; c'est, pour l'essentiel, à partir du vivier qui les produisait que Vichy construisit son administration préfectorale.

Le corps préfectoral qui sert Vichy n'est pourtant pas identique à celui en fonctions sous la République. Il en va ainsi, très concrètement, des origines sociales des membres de l'administration préfectorale de l'État français. Les conclusions de Luc Rouban sont sans ambiguïté :

Les origines sociales des préfets de Vichy tranchent clairement avec celui de leurs prédécesseurs. La proportion des préfets originaires des classes supérieures perd dix points alors que les préfets issus des classes populaires ou moyennes constituent presque la moitié de l'effectif, ce qui est assez conforme aux origines sociales comme aux préoccupations populistes des animateurs de la Révolution nationale²⁵.

21. Ils sont six fois plus nombreux sous Vichy, où ils représentent 6 % des effectifs, que sous la Troisième République.

22. 27,3 % des préfets nommés entre 1876 et 1940 en sont issus, alors que seulement 13,7 % de la population française en est originaire. Le chiffre baisse peu sous Vichy, à 26 % ; en revanche, on constate une sur-représentation de l'actuelle région Rhône-Alpes, qui atteint le niveau record de 9,5 %, qu'elle ne retrouvera jamais plus. Voir J. Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, p. 21-27 et L. Rouban, *op. cit.*, p. 6-11.

23. Soit deux fois plus que sous la Cinquième République, L. Rouban, *op. cit.*, p. 30.

24. Notamment par Danièle Lochak, « Les mésaventures du positivisme ou la doctrine sous Vichy », dans *Les Usages sociaux du droit*, CURAPP-PUF, 1989, p. 252-285, et Robert Badinter, *Un antisémitisme ordinaire : Vichy et les avocats juifs*, Paris, Fayard, 1997.

25. *Op. cit.*, p. 18. Il s'agit là de l'ensemble des préfets en fonctions sous Vichy. L. Rouban indique que si on se limite aux seuls préfets nommés par l'État français, le nombre de ceux issus des classes supérieures diminue encore, passant de 54 à 51 %.

Quelques éléments socio-politiques peuvent être regardés de plus près. Reprenons ainsi à l'État français, pour les examiner l'un après l'autre, les qualificatifs revendiqués de rénovation de la carrière préfectorale : des hommes jeunes, des hommes neufs, des hommes compétents, restés à l'écart de l'intrigue politique.

Des hommes jeunes

La faible variation de la moyenne d'âge des préfets lors de leur nomination entre la Troisième République (43,6 ans) et Vichy (44,7 ans)²⁶ montre que malgré la symbolique associée à son chef, père ou grand-père de la Patrie, l'État français n'est pas une archéocratie. Ce fut même un rajeunissement des cadres qui se manifesta d'abord, pour des raisons arithmétiques, dans les premiers temps du régime grâce à l'appel d'air qui découla des nombreuses épurations tout de suite mises en œuvre : abaissement des limites d'âge, par application de la loi du 12 septembre 1940²⁷, et « juilletisation²⁸ » décapitèrent en effet la hiérarchie. À l'exception notable du Nord dont le préfet, Carles, en poste depuis avril 1936, resta en place (sans doute en raison des inextricables difficultés administratives et matérielles nées du rattachement de son département à l'administration militaire allemande de Bruxelles), les grandes préfectures changèrent toutes de titulaire. La génération des hommes nés autour de 1880 céda la place, à commencer par le plus gradé des préfets, Villey-Desmeserets, préfet de la Seine, âgé de 62 ans. Il en fut de même à Toulouse (Atger), à Bordeaux (Bodenan), à Marseille aussi – où le préfet Bouet, plus heureux que ses confrères, ne fut pas mis à la retraite, mais intégré au Conseil d'État.

Furent surtout atteints, parmi les hommes nés dans la décennie suivante, ceux qui avaient dû leur fortune administrative au voisinage d'un hiérarque de la Troisième République, socialiste, radical ou « belliciste », donc ennemi déclaré du régime nouveau : Verlomme, ancien directeur du cabinet de Marx Dormoy et ancien directeur du personnel du ministère, Berthoin, son successeur à ces deux fonctions auprès d'Albert Sarraut, Bollaert, préfet du Rhône et homologue d'Herriot, eurent droit à des vacances forcées, les deux premiers en étant reclassés, respectivement comme directeur de l'hôpital Sainte-Anne et comme trésorier-payeur général de l'Isère, le dernier par juilletisation, à l'âge de 50 ans. Il y eut aussi de très jeunes retraités, tel Roger Genebrier – qui cumula en

26. *Ibid.*, p. 55.

27. *Journal officiel* du 18 septembre 1940. Les nouvelles limites d'âge, abaissées de deux ans pour les préfets et de cinq ans pour les sous-préfets, pouvaient être appliquées à la demande des intéressés ou d'office par le ministre de l'Intérieur.

28. Terme tôt apparu dans le langage administratif pour désigner « le bénéfice des dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1940 », à savoir le relèvement de fonctions de tout agent à la discrétion du ministre, et sans motivation.