

Fichiers de population sous l'Occupation



Gérard LANG

Statisticien retraité, SFdS

Un point soulevé dans les Éléments pour une histoire du « numéro de sécurité sociale », du même auteur qu'ici, publié dans le numéro 2018-1 de Statistique et société, était le rôle crucial qu'avaient joué la mémoire des fichiers de populations aussi bien pendant la guerre qu'après, lors des débats sur l'informatisation du « numéro de Sécu » en 1973, et la peur des usages totalitaires que ces souvenirs avaient causés. En complément au précédent article, voici quelques faits importants et peu connus de ce qui s'est passé au début du régime de Vichy, entre 1940 et 1943.

1. Quelques repères chronologiques sur la statistique publique au début du régime de Vichy

- 10 juillet 1940 : Le maréchal Philippe PETAIN reçoit les pleins pouvoirs.
- 12 juillet 1940 : Pierre LAVAL est nommé vice-président du conseil des ministres présidé par le maréchal PETAIN. Yves BOUTHILLIER est ministre, secrétaire d'État aux finances.
- 18 septembre 1940 : Un décret nomme Henri BUNLE directeur de la Statistique générale de France (SGF) à compter du 1^{er} octobre 1940, en remplacement d'André FOURGEAUD, disparu depuis l'armistice et qui va rejoindre le Rassemblement National Populaire de Marcel DEAT.
- 3 octobre 1940 : Loi portant statut des juifs (1^{er} statut)
- 7 juin 1940 : Arrêté portant délégation de signature pour la SGF à Henri BUNLE, directeur, avec subdélégation à Alfred SAUVY, statisticien faisant fonction de sous-directeur.
- 29 octobre 1940 : Décret rattachant l'Institut de conjoncture et le service d'observation économique à la SGF, sous l'appellation « Service d'observation économique », avec transfert à la SGF du poste de sous-directeur créé par le décret du 12 novembre 1938.
- 14 novembre 1940 : Une loi porte création, au sein du Ministère des Finances, d'un service de la Démographie, dont un décret du 15 novembre publie le statut du personnel, essentiellement formé d'anciens militaires. Le service comprend un service central à Lyon et des organes régionaux.
- 16 novembre 1940 : Un décret nomme René CARMILLE directeur du service de la Démographie. Ensuite, un arrêté nomme, d'une part, Christian BOURDONCLE DE SAINT-SALVY adjoint au directeur de la Démographie et d'autre part, Gaston MARIE et Pierre LOMBARDY inspecteurs du service. Un autre arrêté donne délégation de signature à René CARMILLE, avec subdélégation à SAINT-SALVY.
- 9 novembre 1940 : Un arrêté nomme Alfred SAUVY au poste de sous-directeur de la SGF, rétroactivement à compter du 1^{er} novembre 1940.
- 25 décembre 1940 : Le journal « L'Œuvre » publie un article de Marcel DEAT intitulé « De la statistique au camouflage » qui révèle que la création du service de la Démographie a pour but principal l'établissement d'un fichier de recrutement camouflé.

- 4 janvier 1941 : À partir de cette date, et jusqu'au 25 août 1944, le Journal officiel de la République française (JORF) devient le Journal officiel de l'État français.
- 14 février 1941 : Un décret rend la loi du 14 novembre créant un service de la Démographie applicable à l'Algérie, où une direction régionale du service de la Démographie est créée à Alger.
- 22 mars 1941 : Un arrêté donne pouvoir à l'administrateur DULAC pour signer au nom du service de la Démographie et dans la zone d'occupation.
- 23 mars 1941 : Un arrêté nomme Alfred SAUVY, sous-directeur à la SGF, au cabinet d'Yves BOUTHILLIER, qui reste continement ministre des finances du 5 juin 1940 jusqu'à la prise du pouvoir par Pierre LAVAL, le 18 avril 1942.
- 29 mars 1941 : Une loi porte création du Commissariat général aux questions juives (SGQJ), dont Xavier VALLAT est nommé commissaire général par un arrêté du même jour.

2. Constitution initiale du fichier national d'identification des personnes physiques

René CARMILLE rédige, le 18 mars 1941, une instruction portant sur cette constitution. Il écrit une note, le 11 avril 1941, relative à l'exécution par MM. Les Greffiers des Tribunaux de première instance, du relevé des registres des actes de naissance (des personnes nées en France de 1881 à 1940) pour l'établissement d'un répertoire d'identification destiné au service de la Démographie, afin de lancer la constitution du fichier national d'identification des personnes physiques. Le répertoire sera ensuite complété pour les personnes nées dans les colonies ou à l'étranger.

L'identifiant numérique significatif à 13 chiffres des personnes physiques développé par ce fichier, s'appuie sur un volume de 440 pages publié à Lyon par la direction de la Démographie, et interne au service, intitulé « Code officiel géographique établi à la date du 1er juin 1941 (Imprimerie Emmanuel Vitte) ».

Le statut « occulte » de ce fichier concernant la mobilisation a été approuvé par une correspondance militaire secrète relative à la création du service de la Démographie et à sa mission militaire camouflée, comprenant une lettre du 4 août 1940 du général Louis COLSON, secrétaire d'État à la guerre (armée de terre) du 16 juin au 6 septembre 1940, au général Maxime WEYGAND, ministre de la défense nationale du 16 juin au 6 septembre 1940, accompagnée d'un ensemble de 13 pièces datées du 25 juillet au 31 décembre 1940 estampillées « secret » ou « très secret » ensuite confirmées par le général Charles HUNTZINGER, devenu ministre de la défense à partir du renvoi de WEYGAND et COLSON le 6 septembre 1940 jusqu'à son remplacement par l'amiral François DARLAN le 11 août 1941 et mort dans un accident d'avion le 12 novembre 1941. L'original de ces documents a été déposé au service historique de l'armée de terre (SHAT) par le général Gaston MARIE, cependant que des doubles ont été confiés par René CARMILLE à son subordonné Xavier JACQUEY, qui les a enterrés pour les conserver secrets.

Cependant, le ministre de la justice de Vichy, Raphaël ALIBERT, sous les ordres duquel opérait le SGQJ, souhaitait distinguer les juifs des autres habitants. CARMILLE objecta que ce renseignement ne figurait pas à l'état civil, sauf peut-être en Algérie, à cause du « décret CREMIEUX » du 24 octobre 1870 du gouvernement de la défense nationale fixant le statut des juifs indigènes des départements de l'Algérie, qui avait donné la citoyenneté française aux juifs autochtones (un des premiers actes du gouvernement de Vichy a d'ailleurs été une loi du 7 octobre 1940 abrogeant ce décret). Une telle distinction pouvait aussi avoir un sens en cas de mobilisation en Algérie, car les rancunes nées de décret CREMIEUX y restaient tenaces et il n'était pas vraiment envisageable de faire cohabiter des juifs et des musulmans algériens dans

la même unité combattante. Aussi deux instructions du 15 avril et du 6 novembre 1941 ont modifié le codage de la première composante de l'identifiant comme suit :

- 1 ou 2 pour les citoyens français d'origine ou naturalisés ;
- 3 ou 4 pour les indigènes des colonies, à l'exception des juifs ;
- 5 ou 6 pour les juifs indigènes d'Algérie ;
- 7 ou 8 pour les étrangers ;
- 9 ou 0 pour statut mal défini.

Mais ce codage n'a été mis en œuvre qu'en Algérie.

3. Réactions du personnel de la Statistique général de France (SGF)

La création du service de la Démographie, administration puissante et nombreuse est très mal vécue par les statisticiens de la SGF, administration pauvre et peu nombreuse, qui y voient une concurrence déloyale. Toujours est-il que, sans doute obnubilé par ces circonstances, Henri BUNLE propose à deux reprises, dès le 4 mars 1941 dans une lettre adressée au ministre de l'intérieur, puis le 7 avril 1941 dans une lettre adressée au SGQJ (créé le 29 mars !), les services de la SGF pour centraliser les renseignements sur les Juifs rassemblés par les préfets, notamment pour donner une estimation du nombre des Juifs, mais tout en promettant à Xavier VALLAT qu'en cas d'acceptation « les résultats de l'enquête seraient tenus rigoureusement secrets par la SGF et uniquement communiqués au SGQJ ». Heureusement pour l'honneur de la statistique publique, ces offres furent déclinées.

En effet, le ressentiment de la SGF est encore exacerbé par la publication du décret n° 2275 du 27 mai 1941, qui prescrit de procéder au recensement des activités professionnelles par les soins des maires, et porte en visa, d'une part, les articles 1 et 2 de la loi du 22 juillet 1791 et surtout, d'autre part, la loi du 14 novembre 1940 portant création d'un service de la Démographie au secrétariat d'État aux finances, ce qui indique que c'est bien ce service qui est chargé du dépouillement du recensement. En réalité, même s'il est muni du visa traditionnel et tombe dans l'année adéquate pour le cycle quinquennal associé au recensement général de la population, le décret ne prescrit pas vraiment un recensement général au sens habituel car, d'une part, il ne s'applique pas à la zone occupée et, d'autre part, comme l'indique son titre, il ne s'adresse qu'aux personnes des deux sexes nées entre le 1er janvier 1876 et le 31 décembre 1926, c'est-à-dire âgées de 15 à 65 ans, donc en âge de travailler. L'article 1^{er} écrit d'ailleurs qu'il s'agit de recenser les activités professionnelles.

Cependant, René CARMILLE ne peut réussir à s'opposer à l'insertion dans la page 2 du bulletin individuel, qui sert de questionnaire pour ce recensement des activités professionnelles, d'une question n° 11 libellée comme suit :

« 11 a) Êtes-vous de race juive ? b) Si vous êtes de race juive (voir note n° 2 page 4), êtes-vous bénéficiaire de l'article 3 de la loi du 3 octobre 1940 »

En page 4 du bulletin individuel, la note 2 (relative à la question n° 11) reproduit l'article 1^{er} de la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs :

« Est regardé comme juif, pour l'application de la présente loi, toute personne issue de trois grands-parents de race juive ou de deux grands-parents de la même race, si son conjoint lui-même est juif. »

Pour sa part, l'article 3 de la loi écrit « L'accès et l'exercice de toutes les fonctions publiques autres que celles énumérées à l'article 2 [dont la liste comprend tous les mandats politiques, l'appartenance à tous les grands corps de l'État et les postes les plus élevés de la fonction publique, tous interdits aux juifs] ne sont ouverts aux juifs que s'ils peuvent exciper de l'une des conditions suivantes :

a) Être titulaire de la carte du combattant 1914-1918 ou avoir été cité au cours de la campagne 1914-1918 ;

- b) Avoir été cité à l'ordre du jour au cours de la campagne 1939-1940 :
- c) Etre décoré de la Légion d'honneur à titre militaire ou de la médaille militaire ».

Outre les scrupules d'ordre philosophique ou humanitaire pouvant inciter le personnel de la statistique publique à résister à toute exploitation de cette question 11 du recensement des activités professionnelles, un doute de nature plus (déonto-)logique peut tarauder des statisticiens professionnels en ce qui concerne cette question. Car la définition issue de la loi sur le (premier) statut des juifs qu'elle utilise de la « personne de race juive » est en fait inapplicable si on la prend au pied de la lettre, comme devrait le faire tout statisticien public (et a fortiori tout magistrat ou policier, s'agissant d'un texte relatif aux libertés publiques fondamentales).

En effet, pour établir qu'une personne est de race juive, deux problèmes distincts se posent selon la branche de la définition dans laquelle on se trouve :

(i) Pour montrer qu'une personne est de race juive, il faut dans la première branche établir qu'elle possède trois grands-parents qui sont eux-mêmes de race juive. Mais pour montrer cela, il faut établir que chacune de ces trois personnes est issue de trois grands-parents de race juive, et ainsi de suite... On remonte donc ainsi jusqu'à ABRAHAM, dont il faudra encore prouver qu'il est bien de race juive au sens de la loi !

(ii) Si maintenant on suppose que, n'ayant pas réussi à montrer que la personne concernée est issue de trois grands-parents de race juive, on ait néanmoins réussi à le prouver dans deux cas, on se trouve alors dans la seconde branche de la définition et se tournant vers le cas du conjoint de cette personne, dans le cas où on parvient à montrer qu'elle est issue de deux personnes de race juive (mais pas de trois), il y a difficulté à conclure. La définition est intraitable, et nous renvoie sans fin de conjoint à conjoint comme un miroir.

Signalons d'ailleurs que, saisi de ce mouvement perpétuel, le Conseil d'État a jugé que dans le cas de deux conjoints issus chacun de deux grands-parents de race juive, il fallait conclure qu'aucun des deux n'était de race juive.

Quoi qu'il en soit, aucune exploitation de cette question 11 du recensement des activités professionnelles de 1941 n'a jamais été trouvée.

4. Le second statut des juifs.

Peu après la publication du décret du 27 mai 1941 prescrivant le recensement des activités professionnelles, paru au Journal officiel de l'État français du 31 mai 1941, ce Journal officiel publie le 14 juin 1941 la loi n° 2232 du 2 juin 1941 remplaçant la loi du 3 octobre 1940 portant statut des juifs. Ce second statut « corrige les défauts » du précédent concernant la définition des Juifs, dont la périlleuse situation est encore aggravée, en recourant à l'appartenance à la religion juive.

L'article 1^{er} de la loi écrit :

« Art 1^{er} – Est regardé comme juif :

1° Celui ou celle, appartenant ou non à une confession quelconque, qui est issu d'au moins trois grands-parents de race juive, ou de deux seulement si son conjoint est lui-même issu de deux grands-parents de race juive. Est regardé comme étant de race juive le grand-parent ayant appartenu à la religion juive ;

2° Celui ou celle qui appartient à la religion juive ou y appartenait le 25 juin 1940, et qui est issu de deux grands-parents de race juive.

La non-appartenance à la religion juive est établie par la preuve de l'adhésion à l'une des autres confessions reconnues par l'État avant la loi du 9 décembre 1905. Le désaveu ou l'annulation de la reconnaissance d'un enfant considéré comme juif sont sans effet au regard des dispositions qui précèdent. »

Le nouveau statut comprend également l'article 8 nouveau suivant :

« Peuvent être relevés des interdictions prévues par la présente loi, les juifs :

1° Qui ont rendu à l'Etat français des services exceptionnels ;
2° Dont la famille est établie en France depuis au moins cinq générations et a rendu à l'État français des services exceptionnels.
Pour les interdictions prévues par l'article 2, la décision est prise par décret individuel pris en Conseil d'État sur rapport du commissaire général aux questions juives et contresigné par le secrétaire d'État intéressé. Pour les autres interdictions, la décision est prise par arrêté du commissaire général aux questions juives. Le décret ou l'arrêté doivent être dûment motivés. Les dérogations accordées en vertu des dispositions qui précèdent n'ont qu'un caractère personnel et ne créeront aucun droit en faveur des ascendants, descendants, conjoints et collatéraux des bénéficiaires. »

Ajoutons que si le point 2° de l'article 8 a engendré une véritable industrie de recherche relative aux bons, loyaux et exceptionnels services (notamment militaires) rendus à l'État par les ascendants de nombreuses familles juives établies depuis longtemps en France, les résultats de ces efforts ont été très peu productifs car le nombre des décisions de dérogation a été infime.

Par contre, quelques prêtres courageux, peu nombreux, et quelques pasteurs courageux, un peu plus nombreux, ont accepté de fabriquer des certificats de conversion permettant à des personnes juives d'échapper au statut.

5. L'enregistrement des juifs rendu inutilisable.

Le même Journal officiel de l'Etat français du 14 juin 1941 publie également, à la suite du second statut des juifs, la loi n° 2233 prescrivant le recensement des juifs.

L'article 1er de la loi écrit : « Toutes personnes qui sont juives au regard de la loi du 2 juin 1941 portant statut des juifs doivent, dans le délai d'un mois à compter de la publication de la présente loi, remettre au préfet du département ou au sous-préfet de l'arrondissement dans lequel elles ont leur domicile ou leur résidence, une déclaration écrite indiquant qu'elles sont juives au regard de la loi, et mentionner leur état civil, leur situation de famille, leur profession et l'état de leurs biens. La déclaration est faite par le mari pour la femme, et par le représentant légal pour le mineur ou l'interdit. »

Cette opération policière criminelle de recensement des juifs est donc entièrement distincte du recensement des activités professionnelles. Mais le SNS est sollicité par le SGQJ pour « identifier » les documents recueillis dans les préfectures et sous-préfectures et pour les exploiter dans ses directions régionales de Limoges et de Clermont-Ferrand. CARMILLE n'est pas en position de refuser, mais il exige de garder l'entière maîtrise de l'opération en excipant de lourds problèmes techniques à résoudre. Il accumule les difficultés matérielles et retarde le plus possible l'exploitation par des consignes orales aboutissant à une sorte de « grève du zèle » d'autant plus facile à appliquer que beaucoup des personnes concernées étaient nées à l'étranger ou en Alsace annexée et n'avaient donc pas eu de numéro d'identification attribué. Il fit si bien que le chiffrage demande par Xavier VALLAT n'aboutit, après trois ans d'atermoiements, qu'à un « état numérique des Juifs français et étrangers recensés en juin 1941 », en exemplaire unique, qui n'était pas terminé lors de l'arrestation de CARMILLE en février 1944.

Ce document est un tableau totalement inoffensif qui a été retrouvé à l'INSEE en 1946 par le démographe Marcel CROZE et légué en 1980 au Centre de documentation juif contemporaine (CDJC) par Michel-Louis LEVY (ancien rédacteur en chef d'Économie et Statistique, de Population et Société et des Annales des Mines). Cet épais document donne la répartition croisée par sexe, département de résidence, nationalité et activité professionnelle du nombre des juifs recensés. Il s'agit donc d'un tableau parfaitement anonyme et presque inutilisable, dans lequel il y a énormément de 0 et de 1.

6. Repères chronologiques qui donnent des indications sur la situation générale et l'état de la statistique publique jusqu'à la fin de la guerre

- 1^{er} septembre 1941 : Une loi porte organisation de l'Institut de conjoncture, rattaché à la SGF et placé sous les ordres directs d'un sous-directeur.
- 11 octobre 1941 : Une loi porte création du Service national des statistiques (SNS), au sein duquel sont fusionnés le service de la Démographie et la SGF.
- L'article 1^{er} écrit « Les informations statistiques nécessaires à la politique démographique, économique et sociale du Gouvernement sont rassemblées par un organisme unique dénommé Service national des statistiques. » L'article 3 précise que le SNS comprend une direction générale dont dépend l'Institut de conjoncture avec les attributions qui lui ont été dévolues par la loi du 1^{er} septembre 1941, ainsi que des organes régionaux placés au chef-lieu des régions économiques et des organes rattachés à chacun des secrétariats d'État.
- 24 octobre 1941 : Un décret fixe l'organisation et le fonctionnement du SNS, qui comprend notamment un service de la Statistique générale dont Henri BUNLE est nommé responsable. 25 octobre 1941 : Un décret nomme René CARMILLE directeur général du SNS (cependant que Michel HUBER et Léopold DUGE DE BERNONVILLE en sont nommés directeurs généraux honoraires). Un arrêté du même jour nomme Henri BUNLE et Christian BOURDONCLE DE SAINT-SALVY au grade d'inspecteur général de 1^{ere} classe et Alfred SAUVY, Gaston MARIE, Pierre LOMBARDY, Jean ADAM et Gaston BOURNIER au grade d'inspecteur général de 2^{eme} classe. Christian BOURDONCLE DE SAINT-SALVY est nommé adjoint au directeur général du SNS.
- 28 juillet 1942 : Un décret porte création d'un service des statistiques du gouvernement général en Algérie.
- Par ailleurs, en vue de compléter l'activité de service de recrutement camouflé du SNS par une activité de service de mobilisation industrielle, René CARMILLE donne dès mars 1942 des instructions pour lancer les travaux de constitution par le service des inventaires économiques (pendant du service des inventaires démographiques du SNS) d'un fichier général des établissements industriels et commerciaux, ayant également une visée de mobilisation industrielle. En l'absence d'un recensement direct des établissements concernés, le fichier comprend un dossier ouvert pour chaque établissement, nourri initialement par les fiches d'inspection du travail des années 1931 à 1936, les fiches « Moteurs à vapeur » et les fiches « Forces hydrauliques » issues du recensement industriel de 1931, ainsi que certains bulletins individuels du recensement général de la population de 1936. Quelques mois plus tard, une instruction prescrit de créer pour chacun des établissements répertoriés un identifiant numérique formé de 13 chiffres et composé à partir, d'une part, du code d'activité résultant de la nomenclature des industries et professions établie par la SGF et approuvée par le décret du 9 avril 1936, et d'autre part, du code du département et du code de la commune du lieu d'activité de l'établissement concerné issus du code officiel géographique.

Entre les 16 et 17 juillet 1942, 13 152 personnes juives, dont 4 115 enfants et 5 919 femmes, très majoritairement étrangers ou apatrides, sont arrêtés par plus de 7 000 policiers et gendarmes français, aidés de 300 militants du Parti Populaire Français (PPF) de Jacques DORNIOT. Une partie des personnes arrêtées est dirigée vers le camp de transit de Drancy, cependant que 8 160 autres, dont tous les enfants, sont parqués pendant 5 jours, sans nourriture et avec un seul point d'eau, dans le vélodrome d'hiver, situé rue Nélaton dans le 15^e arrondissement de Paris, avant d'être conduits dans les camps de Drancy, Pithiviers et Beaune-la-Rolande, puis déportés à Auschwitz. Le bilan de la « rafle du Vel' d'Hiv' », qui représente plus du quart des 42 000 Juifs envoyés de France à Auschwitz en 1942 est effroyable, car il ne survivra que moins d'une

centaine des personnes raflées.

Le fichier principalement utilisé pour organiser cette rafle est le fichier des juifs étrangers tenu par André TULARD, sous-directeur chargé du service des étrangers et des affaires juives à la préfecture de police de Paris (ce fichier a été détruit par la femme d'André Tulard, qui était, semble-t-il, l'archiviste de la préfecture de police). Ce fichier ne semble pas avoir été nourri par le recensement des juifs de la loi du 14 juin 1941.

Le 8 novembre 1942 les troupes anglo-américaines débarquent en Algérie et au Maroc (opération « Torch »), sans que DE GAULLE ait été consulté.

5 décembre 1942 : La direction régionale d'Alger du SNS, dirigée par l'administrateur BRACONNOT, est réquisitionnée par les autorités militaires et va rester sous statut militaire jusqu'au 1er septembre 1946. Elle utilise le fichier des personnes physiques pour mobiliser une armée française d'Afrique, dans laquelle les juifs d'Algérie forment des unités de « pionniers israéliques » au régime fort sévère et distinctes des unités dans lesquelles européens et arabes sont mobilisés.

La deuxième édition du livre de René CARMILLE « De la mécanographie dans les Administrations » paraît chez SIREY en 1942. L'ouvrage expose très clairement (dans ses pages 122 à 124) les idées conduisant à la création du numéro d'identification et prophétise magistralement l'avenir de l'usage de la mécanographie (c'est-à-dire de l'informatique) dans le traitement des fichiers administratifs. Par ailleurs, la première édition officielle du Code officiel géographique (établie à la date du 1er octobre 1943) est publiée le 10 octobre 1943.

René CARMILLE est arrêté par les Allemands dans son bureau à Lyon, ainsi que son chef de cabinet Raymond JAOUEN le 3 février 1944. Il est torturé par Klaus BARBIE au fort de Montluc, puis déporté à Dachau où il meurt le 25 janvier 1945.

Henri BUNLE devient alors directeur général par intérim du SNS jusqu'à la nomination de Francis-Louis CLOSON par un décret du 6 avril 1946.

Conclusions

Sur la question des fichiers juifs et de la statistique publique pendant la guerre 1940-1945, aussi bien le rapport remis en 1996 au premier ministre par une commission présidée par René REMOND (et dont Jean-Pierre AZEMA fait partie), que le rapport remis en 1998 au directeur général de l'INSEE par une mission formée de Jean-Pierre AZEMA, Béatrice TOUCHELAY et Raymond LEVY-BRUHL multiplient les confusions, comme le démontre notamment la lecture critique qu'en fait Robert CARMILLE, fils de René CARMILLE, puis Robert PAXTON, ainsi, bien plus tard, que le livre de Michèle TRIBALAT sur les statistiques ethniques.

Pour sa part, bien ultérieurement, Henri BUNLE tentera de justifier l'envoi de ses deux lettres d'offre de services de mars et avril 1941 par la nécessité d'utiliser le matériel mécanographique de la SGF, privée du dépouillement du recensement de la population prévu en 1941.