

# administration\_

REVUE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT



**NUMÉRO SPÉCIAL**

## Le corps préfectoral, pilier de la République

© Wikipédia, Creative Commons - Rama



ASSOCIATION DU CORPS PRÉFECTORAL  
& DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

# Le corps préfectoral, épine dorsale de la République

Les préfètes et préfets de la République ont apporté un concours majeur à la formation de la Nation française et demeurent aujourd'hui les vigiles de l'unité nationale. Leur appartenance au corps préfectoral, garant de leur professionnalisme, conforte leur dimension de représentant de l'État reconnue par les élus et les citoyens.



**Cyrille SCHOTT,**

préfet (h.) de région, est entré dans le corps préfectoral en 1976, a occupé huit postes de préfet après 1987, six de département et deux de région. Il a présenté dans deux livres son activité et sa vision du métier : *Parole de préfet – Sarkozy, Frêche et les autres...*, éditions La Valette et Le Noyer, 2020 ; *Un Alsacien préfet en Alsace*, éditions du Signe, Strasbourg, 2018.

## L'État, avec ses représentants, est père de la Nation

En France, l'État a précédé la Nation. Il est père de la Nation. Sous les régimes successifs, il a réussi à unifier, dans son « pré carré » et autour de la langue française, des peuples aux mœurs et aux langages variés, depuis les divers parlers de langue d'oïl et de langue d'oc jusqu'au catalan, au celte, au basque, à l'allemand, au flamand, à l'italien. Il suffit de considérer nos voisins pour voir la spécificité de ce modèle. En Allemagne et en Italie, la Nation a précédé l'État moderne, né seulement dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, par l'unification des divers royaumes et principautés régissant ces peuples. L'Espagne n'a connu son premier roi unique qu'en 1516, avec Charles I<sup>er</sup> (1500-1558)<sup>1</sup>, qui fut roi des Espagnes, c'est-à-dire des royaumes constitutifs, dont les prolongements demeurent de nos jours. La Suisse et la Belgique regroupent plusieurs nations de langues différentes, en paix pour la première, en tension pour la seconde. Le Royaume-Uni est formé de quatre nations, unifiées le long des siècles sous une même couronne et qui ne sont plus certaines de vouloir rester ensemble.

Dans l'émergence d'une nation unifiée, les régimes successifs de la France – monarchies, empires, républiques – ont suivi la même direction : rassembler sous l'autorité unique de l'État les diverses parties du pays, celles-ci ayant pu être

conquises par le fer. Dans cette œuvre pluriséculaire, les représentants du pouvoir central ont tenu un rôle décisif.

Selon l'adage « le roi est empereur en son royaume », énoncé sous le règne de Philippe IV le Bel (1285-1314), le roi n'est plus seulement le suzerain des seigneurs féodaux, mais est le souverain de tous les sujets du royaume. Il désigne ses représentants dans le territoire, les baillis au Nord et les sénéchaux au Sud. Ceux-ci contribuent à imposer sa souveraineté.

Après plusieurs crises, les monarques vont s'appuyer sur les intendants de justice, police et finances pour se faire obéir partout dans le royaume. Les intendants peuvent compter eux-mêmes sur le réseau de leurs subdélégués. Ils font respecter les ordres du roi, mais leur mission va au-delà : nombre d'entre eux, dont le nom est resté, apportent le progrès dans l'agriculture, créent des manufactures, développent le réseau routier, assainissent le territoire, embellissent les villes, ouvrent des ateliers de charité. En période de crise, ils veillent au ravitaillement des populations. Ces représentants du roi vivent au cœur de la population, jusque parfois à prendre sa défense face à l'autorité centrale. Ils doivent « établir une juste harmonie entre l'intérêt supérieur de l'État et le respect des libertés publiques locales », souligne la professeure Catherine Lecomte<sup>2</sup>.

**> EN RESUMÉ :** Les représentants de l'État, sous les régimes successifs, ont apporté un concours majeur à la formation de la Nation française. La professionnalisation des préfets, au terme d'une longue maturation, s'est imposée dans la continuité de l'œuvre du Conseil national de la Résistance. Aujourd'hui, le préfet représente l'État, à travers la mission que lui confie le gouvernement d'être son délégué dans les territoires. Les préfètes et préfets de la République demeurent les vigiles de l'unité nationale. Leur appartenance au corps préfectoral, garant de leur professionnalisme, conforte leur dimension de représentant de l'État, qui est reconnue par les élus et les citoyens.

**Après une première décennie révolutionnaire où les incarnations à Paris de la Nation éprouvent plusieurs solutions, non sans violence, pour faire prévaloir l'unité nationale, le premier consul, Napoléon Bonaparte, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), crée le préfet.**

La Révolution installe l'idée de Nation au cœur de l'histoire. « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation », affirme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789. Après une première décennie révolutionnaire où les incarnations à Paris de la Nation éprouvent plusieurs solutions, non sans violence, pour faire prévaloir l'unité nationale, le premier consul, Napoléon Bonaparte, par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), crée le préfet.

### Le préfet, un agent du pouvoir devenu un professionnel de l'État

À la tête de chaque département est placé un préfet « seul chargé de l'administration. » Il est porteur d'une grande ambition, précisée par la circulaire du 21 ventôse an VIII (12 mars 1800), où le ministre de l'Intérieur, Lucien Bonaparte, le frère du Premier Consul, écrit : « Vous êtes appelés à seconder le Gouvernement dans le noble dessin de restituer la France à son antique splendeur... Le Gouvernement ne voit en France que des Français. Il doit protection à tous, repos à tous... bonheur à tous... Ralliez tous les cœurs dans un sentiment commun, l'amour de la patrie... » Le préfet est appelé à œuvrer au développement, dans ses multiples dimensions, du territoire, de façon, écrit le ministre, que « le voyageur, en parcourant votre département, dise avec une douce émotion : « Ici administre un homme de bien ». » Quelques semaines plus tard, à la fin du mois d'avril, Lucien Bonaparte, dans sa circulaire du 24 Germinal an VIII, rappelle cependant aux préfets qu'ils « sont chargés par le Gouvernement d'administrer, sous ses ordres, dans l'étendue de leur département... Ils n'ont le droit de proclamer ni leur propre volonté, ni leurs opinions... » Ces premiers textes rendent compte déjà de la dualité du préfet : il est à la fois l'homme du gouvernement, prié d'exécuter précisément ses ordres, et l'homme de la Nation, chargé de la réunir et de contribuer à son bonheur.

Napoléon Bonaparte choisit personnellement les préfets. Ils seront les agents de son pouvoir, devant notamment s'assurer avec zèle des recrutements nécessaires à l'armée. Parallèlement, ils en-



(Source : Cyllille Schott, *Parole de préfet - Sarkozy, Frêche et les autres...*, éditions La Valette et Le Noyer, 2020)

**Rencontre d'adversaires politiques autour du préfet dans son rôle de « rassembleur » : Georges Frêche, président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, et Jacques Blanc, son prédécesseur.**

courageront l'industrie, l'agriculture, le développement du système de santé, celui des voies de communication, ils exerceront la tutelle des communes. L'œuvre de certains préfets est saluée par l'opinion départementale. À Strasbourg, on élèvera près de la résidence préfectorale une statue à Adrien de Lezay-Marnésia, préfet du Bas-Rhin de 1810 à 1814.

Les régimes qui se succèdent au XIX<sup>e</sup> siècle maintiennent l'institution préfectorale, préfets et sous-préfets. Celle-ci, étroitement liée à chacun de ces régimes, a pour mission de consolider son pouvoir. Le préfet est prié de faire gagner aux élections les candidats du gouvernement. Dans le roman *Lucien Leuwen*, Stendhal décrit, sous la Monarchie de Juillet, un épisode électoral en Normandie, qui montre l'importance pour le préfet du résultat des élections. Dans ce siècle si

**La professionnalisation, en chemin dès le XIX<sup>e</sup> siècle et conduisant à la constitution du corps préfectoral sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, soutient spécialement la dimension de représentant de l'État.**

chahuté politiquement, le corps préfectoral accompagne aussi la modernisation du pays, en particulier à travers la croissance du chemin de fer et de l'industrie manufacturière.

La République rétablie en 1870, les gouvernements, dans les phases successives du régime, tiendront à disposer de préfets et de sous-préfets proches d'eux politiquement. L'historien Pierre Karila-Cohen, qui a publié un livre sur le préfet au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>, résume ainsi la situation : « Il n'existe alors nulle règle formelle pour le recrutement et la promotion. Un dictionnaire administratif de l'époque résume les choses par la phrase suivante : « Avancement et carrière : absolument arbitraire ». Il n'était même pas question d'exiger des futurs préfets et sous-préfets une compétence en droit car on estimait que c'était une fonction éminemment politique et qu'il ne fallait pas se lier les mains dans le recrutement ou l'avancement avec des exigences de diplôme ou la formalisation de la carrière. »<sup>4</sup> L'historien ajoute toutefois que dès le XIX<sup>e</sup> siècle, se dessine « une ligne de force tendant à la professionnalisation de la fonction » : la plupart des préfets ont d'abord été sous-préfets, la presque totalité entre 1876 et 1918 possède un diplôme de droit, les sous-préfets sont évalués régulièrement, notamment pour

savoir s'ils sont aptes à devenir préfets. Cette professionnalisation reste cependant informelle et l'évaluation politique demeure déterminante.

En 1920 et 1928, de premiers décrets réglementent la carrière des chefs de cabinet, puis fixent les conditions de nomination et d'avancement des sous-préfets et secrétaires généraux. C'est sous la Quatrième République que le décret du 19 juin 1950 définit le « statut particulier du corps préfectoral. » Avec l'instauration d'un statut général de la fonction publique, ce texte constitue, dans la foulée des grandes décisions du Conseil national de la Résistance, une importante étape de progrès après un siècle et demi de maturation. Aujourd'hui le statut est régi par deux décrets du général de Gaulle, l'un du 14 mars 1964 « portant statut des sous-préfets », l'autre du 29 juillet 1964 « fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets ». Ces décrets ont connu de nombreuses modifications, mais continuent à fonder le statut du corps préfectoral.

### Un délégué du Gouvernement qui représente l'État

La Constitution de la V<sup>e</sup> République évoque à deux reprises le préfet : dans l'article 13, où il figure parmi les hauts fonctionnaires nommés par décret du président de la République délibéré en Conseil des ministres ; dans l'article 72, qui définit sa mission : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » Jusqu'à la révision constitutionnelle de mars 2003, cet article s'énonçait ainsi : « Dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. » Le constituant a remplacé le « délégué du gouvernement » par le « représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement. » Cette évolution met l'accent sur la nature double du préfet.

Le préfet est le délégué du gouvernement, dont il représente chacun des membres. Il n'est pas élu. Délibéré en Conseil des

ministres, son décret de nomination est signé par le chef de l'État et contresigné par le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur, ainsi que par le ministre des Outre-mer pour les départements et collectivités ultra marines. Le préfet tient sa légitimité du gouvernement, qui est l'expression du suffrage universel, et lui doit loyauté. Il est révocable *ad nutum*. Il est chargé de mettre en œuvre les grandes politiques définies au plan national par le gouvernement, notamment de développement économique, d'action sociale, d'équilibre territorial et environnemental. Il est en ce moment un acteur majeur de la lutte contre la pandémie. Il dirige, outre la préfecture, les divers services déconcentrés des ministères. Il doit tenir le gouvernement informé des faits significatifs survenant dans le territoire dont il a la charge et des préoccupations de l'opinion publique, il doit savoir porter la parole du gouvernement auprès des concitoyens. Lorsque le gouvernement décide, par exemple, une politique pour l'environnement, l'emploi, le logement, les infrastructures, les quartiers, les centres urbains, les technologies modernes, il se trouve au cœur de l'exécution. Il est un acteur de l'aménagement du territoire au côté des collectivités territoriales, avec lesquelles il engage l'État dans la planification et la contractualisation de l'action publique.

Le préfet est le représentant de l'État parce qu'il est le délégué du gouvernement. Les deux natures sont consubstantielles. Il n'en reste pas moins que le fait que la dimension de représentant de l'État se soit finalement imposée dans le texte constitutionnel reflète une évolution, à la fois historique et professionnelle. La professionnalisation, en chemin dès le XIX<sup>e</sup> siècle et conduisant à la constitution du corps préfectoral sous les IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, soutient spécialement la dimension de représentant de l'État.

**Par-delà les légitimes changements de gouvernement et de politiques résultant du suffrage universel, une forme de continuité républicaine existe dans les domaines de l'action publique. Le préfet ou la préfète est l'acteur compétent, à la fois, de ce changement et de cette continuité.**

Dans son action, le préfet, délégué du gouvernement, doit être apte à s'élever à la hauteur du représentant de l'État. Les missions fixées dans l'article 72 de la Constitution le lui imposent : la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, du respect des lois. Il ne doit plus « faire » des élections favorables au gouvernement, mais veiller à la bonne application de la loi électorale, condition décisive du bon fonctionnement de la démocratie. Les récentes élections régionales et départementales ont mis en relief le rôle du corps préfectoral, à travers le contre-exemple fourni par les ratés de la privatisation de l'envoi des documents électoraux. Le devoir du représentant de l'État est aussi de veiller à la sécurité, au maintien de l'ordre, de gérer les crises pour que la société puisse retrouver dès que possible son cours naturel. Sa mission est, par ailleurs, de rassembler les forces afin de faire avancer les dossiers susceptibles de contribuer au développement du territoire, en sachant surmonter les divisions politiques ou autres. Les partenaires se réunissent autour de la table préfectorale ou sous-préfectorale, car ils savent qu'ils y trouvent un professionnel qui, au-delà de la représentation du gouvernement, incarne l'État.

Le préfet soucieux de vraiment investir les divers volets de son mandat doit, en même temps, être un « veilleur » et un « éveilleur » : un « veilleur » à l'unité nationale, à la paix publique, au respect des lois, à la bonne représentation du pouvoir désigné démocratiquement par le peuple ; au côté des élus et des forces vives, un « éveilleur », aux exigences du développement du territoire dans toutes ses dimensions, humaine, économique, sociale, culturelle, dans le respect des exigences environnementales. Par-delà les figures imposées du « veilleur », il sait s'adonner aux figures parfois libres de « l'éveilleur », quitte à oublier un peu cette pensée

qui anime le gouvernement, sans qu'il l'exprime dans la somptueuse langue de Racine : « *Songez-vous que sans moi tout vous devient contraire / Que c'est à moi surtout qu'il importe de plaire ? / Songez-vous que je tiens les portes du palais, / Que je puis vous l'ouvrir, ou fermer pour jamais, / Que j'ai sur vous un empire suprême, / Que vous ne respirez qu'autant que je vous aime ?*<sup>5</sup> » Il doit savoir être pleinement le représentant de l'État. Il peut l'être, car c'est un professionnel, imprégné de l'idée du service de l'État et formé généralement au sein du corps des sous-préfets.

### Le corps préfectoral, matrice du représentant de l'État

L'essentiel des préfets en est issu. Il y ont appris le métier, en franchissant plusieurs étapes : celle de directeur de cabinet, où s'apprend la réaction à l'événement, le suivi des questions de sécurité, la gestion de crise, le rapport avec les élus et les soucis des concitoyens ; celle de sous-préfet d'arrondissement, qui, spécialement dans la proximité avec les maires, est un acteur du développement local ; celle de secrétaire général de préfecture, chargé de la direction quotidienne des services et de remplacer le préfet quand il est absent du département. D'autres postes formateurs peuvent figurer dans ce parcours : celui de sous-préfet chargé de mission, par exemple pour la politique de la ville ou aujourd'hui pour la relance, celui de secrétaire général pour les affaires régionales auprès d'un préfet de région. L'entrée dans le corps des sous-préfets est désormais très ouverte, une minorité d'entre eux étant issue de l'ENA.

Tant pour l'âge que pour le sexe ou les qualifications requises pour un poste donné, le gouvernement dispose d'un

très large choix parmi les sous-préfets ayant atteint le sommet de leur grade et occupant un poste leur donnant vocation à être nommé préfet. S'il a tendance à nommer des préfets jugés proches de lui, dès lors qu'il les choisit dans le corps préfectoral, il élit des femmes et des hommes qui ont acquis la maîtrise du métier, qui, tout au long de leur cheminement, ont, outre l'efficacité, appris tant la loyauté dans la déclinaison des politiques gouvernementales que les exigences de la représentation de l'État, qui se sont exercés, selon une légitime ambition, à atteindre le sommet de leur cursus. Le gouvernement choisit alors un professionnel, apte à réagir aux crises et aux événements les plus imprévus, comme à mettre en œuvre les politiques de l'État dans un rapport de confiance avec les élus du territoire.

Dans la proportion d'un tiers, le gouvernement peut aussi nommer des préfets hors du corps préfectoral. Jusque-là, il a usé avec modération de cette faculté. Les préfets ainsi désignés peuvent s'appuyer sur un corps préfectoral expérimenté, formé des adjoints immédiats à la préfecture et des sous-préfets d'arrondissement, à même de les aider à faire face aux exigences et aux imprévus du métier. Plusieurs d'entre eux ont réussi, par la pratique de leur mission, à être reconnus par les collègues, mais n'ont souvent pas résisté aux changements de majorité politique nationale, le gouvernement voyant en eux, plus que des professionnels du corps préfectoral, des délégués des gouvernements de la précédente majorité. En revanche, lors des alternances politiques, les préfets issus du corps préfectoral poursuivent généralement leur parcours, les gouvernements successifs respectant leur professionnalisme et leur sens de l'État.

Par-delà les légitimes changements de gouvernement et de politiques résultant du suffrage universel, une forme de continuité républicaine existe dans les domaines de l'action publique. Le préfet ou la préfète est l'acteur compétent, à la fois, de ce changement et de cette continuité. Les gouvernements, qui font confiance à ces professionnels, le savent. Ainsi que les Français.

**En conclusion.** Les représentants de l'État, sous les régimes successifs, ont apporté un concours majeur à la formation de la Nation française. Aujourd'hui, le préfet représente l'État, à travers la mission que lui confie le gouvernement d'être son délégué dans les régions, les départements, les collectivités d'outre-mer. Les préfètes et préfets de la République demeurent les vigiles de l'unité nationale. Leur appartenance au corps préfectoral, garant de leur professionnalisme, conforte cette dimension de représentant de l'État, qui est reconnue par les élus de la Nation et les citoyens.

L'on comprend l'inquiétude de ceux qui considèrent que réduire la mission du préfet à une fonction, susceptible d'être attribuée selon des critères subjectifs propres à chaque gouvernement, et casser le corps préfectoral constitueraient une régression historique, susceptible d'affaiblir l'État, tant le corps préfectoral est l'épine dorsale de la République. ■

23 Juillet 2021

<sup>1</sup> Il est plus connu comme Charles Quint, sous son titre d'empereur du Saint Empire romain, de 1519 à 1558.

<sup>2</sup> Catherine Lecomte, *De l'intendant au préfet : rupture ou continuité*, in *CURAPP, La loi du 28 pluviôse an VIII deux cents ans après : survivance ou pérennité ?*, PUF, 2000.

<sup>3</sup> Pierre Karila-Cohen, *Monsieur le Préfet. Incarner l'État dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle*, Champ Vallon, 2021.

<sup>4</sup> « Monsieur le Préfet » au XIX<sup>e</sup> : entretien avec Pierre Karila-Cohen par Damien Augias, 18 juin 2021.

<sup>5</sup> Jean Racine, *Bajazet*, acte II scène 1, Gallimard Folio Théâtre, 2016, p. 56.