

Depuis deux siècles, l'administration préfectorale, véritable colonne vertébrale de l'Etat, joue son rôle de maintien de l'unité nationale et de la cohésion sociale ; elle assure, à travers les gouvernements et régimes successifs, et du centralisme à la décentralisation, la continuité de l'Etat sur tous les points du territoire.

C'est la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), qui, pour en finir avec les mouvements centrifuges de la période révolutionnaire, et pour affirmer la prééminence de l'Etat, a institué dans chaque département un "préfet" représentant du pouvoir central, "seul chargé de l'administration" (art.3). Le préfet est assisté d'un conseil de préfecture, du conseil général du département et, dans chaque arrondissement, d'un sous-préfet, son délégué ; le premier consul (Napoléon Bonaparte) nomme préfets, sous-préfets, membres des conseils, ainsi que les maires des villes de plus de 5 000 habitants ; les préfets nomment les maires des communes de moins de 5000 habitants de même que les conseillers municipaux de toutes les communes, petites et grandes. A la fin de février 1800 Lucien Bonaparte, frère de Napoléon et ministre de l'Intérieur, et Beugnot, secrétaire général du ministère, opèrent leur sélection parmi les candidatures spontanées ou suscitées. Le Premier consul l'avalise. Les premiers préfets sont nommés le 2 mars. Aucun d'eux n'a d'attache de naissance ou de résidence avec son département d'affectation ; ils peuvent être déplacés à tout moment, afin que ne se crée aucune connivence locale. Le 15, Napoléon les reçoit : "Faites que la France date son bonheur de l'établissement des préfets."



Les préfets emménagent dans les hôtels des intendants de l'Ancien régime, dans des bâtiments ecclésiastiques ou des hôtels particuliers. Ils se doivent de rehausser leur autorité par le faste (réceptions, fêtes, apparat).

Leur rôle est d'abord politique (surveillance du département, orientation de l'opinion publique). Il est aussi administratif et touche à l'ordre public sous toutes ses formes ; à la tutelle des assemblées locales ; à la direction des rares services de l'Etat alors existants ; à l'inventaire -avec statistiques- des richesses de leur département ("annuaires") ; à l'impulsion des activités, dans le cadre des décisions prises toutes à Paris. Chaque mois, les préfets font leur rapport.

La Restauration conserve la fonction préfectorale, mais y désigne des aristocrates d'Ancien régime. Après la Révolution de Juillet 1830, Louis-Philippe, le "roi bourgeois", appelle des hommes de la grande bourgeoisie. Ils ont principalement pour mission de développer l'enseignement primaire et les voies de communication. Proches du terrain, les préfets sont souvent consultés par le gouvernement sur les projets de loi. Les lois de 1831 et 1833 introduisent le principe de l'élection (au suffrage censitaire) pour les conseils municipaux et généraux.

Les révolutionnaires de février 1848 remplacent tous les préfets par des "commissaires de la République" choisis localement, chargés de "républicaniser" l'administration et d'assurer le succès des "bons" candidats à l'élection (au suffrage universel) du 9 avril. Las ! la majorité envoyée à l'assemblée constituante est modérée. Des préfets (le titre est rétabli le 20 mai) plus traditionnels sont remis en place.

Surprise ! Le 2 décembre 1848, Louis Napoléon est élu président de la République par le peuple (75% des voix). Le 2 Décembre 1852, l'Empire est proclamé. Les préfets du Second Empire sont, en majorité, d'anciens préfets ou sous-préfets de la monarchie de Juillet. A une époque où, par le simple jeu de l'expansion économique, la chose administrative se complexifie, ils bénéficient de leur expérience professionnelle. Privilégiant la compétence, Napoléon III tolère chez eux un certain éventail d'opinions politiques, s'il exige en revanche leur loyauté.

Le décret du 25 mars 1852 avait déconcentré quelques pouvoirs au profit des préfets, "considérant qu'on peut gouverner de loin, mais qu'on n'administre bien que de près" (circulaire du 10 avril) Le décret du 13 avril 1861 énumèrera, pour la première fois leurs attributions (86). Le Second Empire est une période faste pour la construction des préfectures ; treize nouveaux bâtiments sont érigés contre quatre sous Napoléon 1er, huit sous Louis XVIII et Charles X, et un sous Louis-Philippe. Elles sont monumentales, symboles de la grandeur de l'Etat, et somptueuses, largement occupées par des pièces de réception ; les préfets reçoivent - beaucoup et avec éclat (dîners, bals)- les députés et autres notables, pour s'informer, convaincre, gagner les élections (dans lesquelles les préfets soutiennent les candidats officiels de l'Empereur).

Néanmoins, les services administratifs s'étoffent non seulement avec la croissance des services existants, propres aux préfectures mais aussi avec la mise à disposition de corps techniques, comme les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou les agents-voyers. La fonction des préfets se fait plus professionnelle et plus administrative. Ceux-ci animent le développement économique et social : chemins de fer, télégraphe électrique, grandes sociétés financières et industrielles, caisses d'épargne et caisses de secours mutuels, réglementation du travail, œuvres de bienfaisance, assainissement et embellissement de Paris (Haussmann) et des grandes villes, thermalisme et tourisme. Dès la proclamation de la République, le 4 septembre 1871, Gambetta, ministre de l'Intérieur, remplace tous les préfets de Napoléon III par des républicains. Ceux-ci sont à leur tour chassés par Mac Mahon en 1873. 90% des préfets nommés, lors du renouvellement - républicain - de décembre 1877, auront commencé leur carrière comme sous-préfets, et 94% possèdent des diplômes juridiques. Le recrutement s'est démocratisé. Le rôle partisan des préfets reste important jusqu'en 1907, avec l'affaire Dreyfus, la séparation de l'Eglise et de l'Etat et les grandes grèves. Il diminue ensuite, du fait de la consolidation de la République. Avec les alternances politiques, les préfets prennent conscience d'être moins les représentants des gouvernements- qui passent- que de l'Etat - qui dure. Ils interviennent de plus en plus comme conciliateurs des intérêts divergents (capital-travail, etc.), ainsi que comme défenseurs de l'intérêt général face aux intérêts particuliers. La loi du 10 août 1871 confirme le préfet comme organe exécutif du département. Celle du 5 avril 1884 reconnaît à la commune la libre administration pour ses affaires propres. Les délibérations du conseil municipal sont soumises à la tutelle du préfet (contrôle a priori de légalité et d'opportunité). Le conseil élit le maire, exécutif de la commune.

Tandis que, dans les préfectures, le nombre des employés et les surfaces de bureaux augmentent, les services extérieurs de l'Etat se multiplient à l'image des ministères spécialisés et des directions de ministères. En tant que représentants de tous les ministres les préfets sont appelés par le gouvernement à exercer leur autorité sur tous ces services (sauf l'enseignement, les finances, la législation du travail, la justice). Mais une partie croissante de ceux-ci leur échappe, en raison d'une délimitation territoriale souvent distincte du découpage en départements. La guerre de 1914-18 va mettre à rude épreuve, chez les préfets, "l'esprit de décision si nécessaire à vos fonctions"

(circulaire du ministre Steeg du 29 avril 1912), comme leurs qualités de techniciens polyvalents de l'administration : sauvegarder l'ordre public, assurer le ravitaillement, veiller aux récoltes, distribuer des allocations aux réfugiés et aux familles de mobilisés, réprimer les spéculateurs, aider à l'intendance militaire, appliquer la censure, contrôler les étrangers. Plus de trois cents membres du corps préfectoral (préfets, sous préfets, conseillers de préfecture) se battent les armes à la main. Quarante-quatre seront tués.

Entre les deux guerres, le corps préfectoral va s'homogénéiser, tant par l'origine sociale de ses membres (moyenne et petite bourgeoisie), que par leur formation universitaire- (presque toujours juridique) la stabilité dans la fonction -(en 1939, 98% des préfets étaient issus des sous-préfets), la réglementation des carrières (décret Sarraut du 5 octobre 1928 fixant des conditions pour la nomination et l'avancement des sous-préfets), et l'idéologie commune du service du public et du service de l'Etat placés au-dessus des clivages partisans.



Dès l'été 1940, plus de cinquante préfets (sur 94) sont révoqués par Vichy. Pour la plupart, les préfets en poste sous l'Occupation, soit serviront, quelquefois avec réserve, le nouveau pouvoir, soit pratiqueront la résistance passive envers l'ennemi. En 1941 le général De Gaulle choisit en tout cas l'un d'eux, mis hors cadre par le régime de Vichy, Jean Moulin, comme chef consensuel, pour fédérer les divers mouvements clandestins ; on sait que celui-ci laissera sa vie dans cette mission périlleuse. En 1943, De Gaulle désigne, pour lui succéder, un autre rassembleur, le préfet Emile Bollaert, qui sera déporté en 1944. Le corps préfectoral est celui qui paiera proportionnellement le plus lourd tribut à l'Occupation : trente six préfets et sous-préfets morts en déportation ou au combat.

A la Libération, l'épuration frappe fortement le corps préfectoral, six préfets (sur 89) demeurent en fonction. En 1945, est créée l'école nationale d'administration (ENA), afin d'assurer le recrutement commun des grands corps de l'Etat et du personnel d'encadrement des ministères, les administrateurs civils.

En 1946, pour la première fois, une Constitution mentionne les préfets: ils sont nommés par le président de la République en conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Intérieur. Le décret du 19 juin 1950 définit leur statut et redéfinit celui des sous-préfets. En vertu du décret du 24 juin suivant, ceux-ci peuvent, dans leur arrondissement, être chargés par délégation et sous la direction des préfets, d'une partie de l'administration départementale (depuis 1926, les sous-préfets exercent le contrôle administratif sur les petites communes de leur arrondissement ; en 1959, ils l'exerceront sur toutes, l'annulation des délibérations restant la prérogative des préfets).

Les conseils de préfecture sont remplacés par les tribunaux administratifs en 1953. En 1958, la nouvelle Constitution énonce : "Dans les départements et territoires (d'outre-mer), le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois" (art 72).

Le décret du 1er octobre 1959 précise le statut du corps préfectoral : les préfets sont choisis parmi les sous-préfets, à raison de quatre nominations au moins sur cinq ; les

non-fonctionnaires peuvent accéder à l'emploi de préfet, mais sans pouvoir être titularisés dans ce grade. Un décret du 14 mars 1964 pose le principe du recrutement quasi exclusif des sous-préfets par l'ENA. Les membres du corps préfectoral seront donc à l'avenir presque tous des fonctionnaires, des hommes de métier, dotés d'une solide formation initiale. Ceci en conformité avec l'accroissement de leur rôle administratif. La première femme sous-préfet sera nommée en 1974 et la première femme préfet en 1981.

Deux autres décrets du 14 mars 1964 concernent les services de l'Etat dans les départements et les circonscriptions d'action régionale (issues en 1960 des 22 régions de programme créées en 1956) : organisation des services en un niveau départemental et (ou) en un niveau régional ; coordination des services départementaux par le préfet de département et des services régionaux par un "préfet de région", préfet du département chef-lieu de la circonscription régionale ; délégation de signature des différents ministres aux préfets, en lieu et place des chefs de service ; fonction de développement économique régional assignée au préfet de région qu'assistent la mission régionale (futur secrétariat général pour les affaires régionales - SGAR) et la conférence administrative régionale (CAR) comprenant les préfets de département. La région (ex-circonscription d'action régionale) est érigée en établissement public, dont le préfet de région est l'exécutif, par la loi du 5 juillet 1972.



La loi du 2 mars 1982 transforme la région en collectivité territoriale, au même titre que le département et la commune, et transfère une série de compétences de l'Etat aux collectivités locales. A la tutelle, qui s'était allégée au fil du temps en faveur de la concertation avec les élus, est substitué le contrôle de légalité a posteriori qui permet au préfet (ou au sous-préfet d'arrondissement), de saisir le juge administratif, seul habilité à statuer en cas de conflit ; ce contrôle se double d'une action, déjà ancienne, de conseil aux collectivités. Enfin, le préfet est déchargé de l'exécutif du département (ou de la région), abandonnant son rôle ambivalent d'agent à la fois de l'Etat et d'une collectivité locale.

En contrepartie de la décentralisation, s'opère une forte déconcentration des pouvoirs des administrations centrales vers le représentant de l'Etat dans le département ou la région et un renforcement de son rôle interministériel. Ainsi le préfet, délégué de tous les ministres, est-il l'interlocuteur exclusif et responsable des élus locaux ; un maximum d'affaires est traité sur place.

Aujourd'hui, le préfet "dirige", sous l'autorité des ministres, les services extérieurs de l'Etat. Recevant seul, délégation de pouvoirs des ministres, il peut subdéléguer sa signature aux chefs de service ; le courrier entre ceux-ci et leurs ministres transite obligatoirement par lui ; le préfet de département ou de région est l'ordonnateur secondaire unique des dépenses de l'Etat dans le département ou la région. Le préfet de région décide de l'affectation des sommes globales qui lui sont allouées par ministère pour la région ; il arbitre la répartition, entre les préfets de département, des crédits

d'investissements d'intérêt départemental ; il négocie le contrat de plan Etat-région ; il gère les fonds européens régionaux ; le préfet de région "orienté" enfin l'activité économique et sociale des préfets de département. Intervenant dans tous les domaines, de la sécurité publique à l'emploi en passant par la défense civile, l'urbanisme, l'hygiène, etc. Les préfets se sont affirmés comme les généralistes de l'intérêt public. Leurs compétences juridiques se montent à plusieurs milliers.

Deux siècles après leur création, les préfets se maintiennent, au delà de tous les changements, dans leur fonction première et essentielle de représentants - sur toutes les parties du territoire - de l'Etat, pris en entier ; ils continuent d'y faire prévaloir l'intérêt global supérieur de la nation.