

Pourquoi faire des préfets les boucs émissaires des carences de l'Etat ?

Pierre Allorant

A l'approche d'une consultation nationale incertaine pour la démocratie française, supprimer les préfets revient à sacrifier à l'opinion ces généralistes de l'action publique et à lever un précieux garde-fou contre de possibles choix discrétionnaires, déplore le professeur d'histoire du droit et des institutions

Après l'Ecole nationale d'administration, livrée en pâture à des « gilets jaunes » probablement indifférents, et la stigmatisation, par le président de la République, de la « protection à vie » de la nouvelle aristocratie des grands corps – avis d'expert –, voici venu le temps du sacrifice du corps préfectoral, cette incarnation de l'Etat dans les départements depuis deux cent vingt et un ans.

Les observateurs de la IV^e République avaient relevé le contraste entre l'instabilité gouvernementale chronique et la constance des grands commis de l'Etat, pour estimer que la reconstruction et les bases des « trente glorieuses » avaient été posées par ces serviteurs de qualité. Aujourd'hui, en une sorte de roulette russe préprésidentielle, le président de la République, garant des institutions, semble vouloir jeter le bébé de la haute fonction publique avec l'eau du bain d'une démocratie fracassée par l'atomisation de la gauche et la perte de repères de la droite.

Souvent décriée, l'institution préfectorale reste indispensable à la diffusion égalitaire de la volonté gouvernementale sur le territoire national. Mais préfets et sous-préfets ont souffert, depuis deux siècles, d'un péché originel : leur filiation bonapartiste. Nés de la volonté du Premier Consul, ils ont été régulièrement voués aux gémonies, tantôt de la droite ultra-monarchiste (en 1815), tantôt des républicains zélés, de la révolution de février 1848 à la Libération, en passant par le réquisitoire libéral du jeune Jules Ferry. Ce dernier, en soutenant, en 1865, le « Manifeste de Nancy » [*programme pour la décentralisation écrit par dix-neuf notables lorrains contestant l'autorité des préfets sur les communes*], considérait l'autorité préfectorale comme « issue en droite ligne des Césars de la décadence ».

Filiation bonapartiste

De nombreuses propositions de loi, sous la III^e République, ont attaqué, sous l'angle budgétaire, les sous-préfets, jugés trop nombreux et peu affairés ; le seul sacrifice mené à terme a conduit Raymond Poincaré à supprimer une centaine d'arrondissements en 1926, en pleine crise du franc. Pourtant, très vite, à chaque changement constitutionnel, les nouveaux pouvoirs publics se sont contentés de renouveler les membres du corps préfectoral, indispensables généralistes de l'action publique, ou de les rebaptiser « commissaires » en préservant l'institution, si utile pour administrer l'Hexagone et appliquer uniformément lois et actes réglementaires : d'où le pragmatisme de Louis XVIII lors des deux Restaurations, les commissaires de la République choisis par George Sand et Ledru-Rollin en 1848, ou encore les commissaires de la République du gouvernement provisoire du général de Gaulle sélectionnés par le jeune Michel Debré en 1944.

Mais pourquoi parle-t-on de « corps préfectoral », et non simplement d'administration préfectorale ? C'est que, progressivement, à partir de la Restauration, les usages coutumiers d'une carrière se sont mis en place, venant réduire l'arbitraire gouvernemental sans remettre en cause le choix, par le pouvoir exécutif national, d'agents loyaux, en phase avec ses décisions. Au surplus, la formation, à la Belle Epoque, sous le haut patronage de Georges Clemenceau, d'une association de prévoyance et d'assistance, au profit des membres du corps préfectoral ou de leur famille, a constitué un substitut au refus d'une syndicalisation incompatible avec la nature politique des missions préfectorales. Esprit de corps et acquis de la jurisprudence administrative du Conseil d'Etat n'ont en rien entamé la liberté de choix des gouvernements successifs, tout en confortant l'Etat de droit.

Attaques récurrentes

Alors que la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) termine son premier mandat d'application avec le renouvellement, en juin, des assemblées régionales et départementales, rappeler qu'en France la volonté décentralisatrice va de pair avec la déconcentration de l'administration d'Etat ne semble plus superflu. Le

corps préfectoral a noué, depuis plus de deux siècles, un dialogue, d'abord inégal, avec les notables départementaux devenus des élus des territoires et de la République.

Le corps préfectoral a su devenir le porte-parole, efficace auprès des ministères, des projets d'intérêt départemental puis régional. Les contrats de plan Etat-région, « coconstruits » par les services déconcentrés et les exécutifs, scellent ce condominium, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Pourquoi faire de ces généralistes de l'action publique, au chevet des maux des territoires, les boucs émissaires des carences de l'Etat ? Habités à agir sans masque, les préfets sont vaccinés contre de telles attaques récurrentes.

Visiblement décomplexé, le jeune président de la République, issu de l'ENA et d'un grand corps, mais auteur du manifeste *Révolution (XO)*, supprime tout garde-fou, précisément à la veille d'une consultation terriblement incertaine pour la démocratie française. Obsédé par la posture de préserver sa tunique sans couture de grand réformateur, il prend ainsi, pour nous tous, le risque de livrer en pâture à l'opinion les serviteurs quotidiens de l'intérêt général. Pis encore, il fournit, de fait, à une éventuelle présidence populiste l'excuse d'un précédent à l'instrumentalisation partisane, au choix discrétionnaire de ses représentants en province. Rendre l'administration civile responsable de ses échecs, fussent-ils essayés sur le front sanitaire, n'est le signe ni de la sérénité ni du courage politique.

A la Libération, de retour de sa déportation à Buchenwald, Pierre Sudreau est présenté au général de Gaulle, qui s'étonne de voir là « *ce gosse* » de 26 ans. Informé de son parcours de résistant, il ordonne « *qu'il serve l'Etat, comme Jean Moulin* », « préfet de la Résistance », au sein du corps préfectoral épuré. Vingt ans après, en 1964, au moment du renforcement de la déconcentration au profit des préfets, c'est l'ancien préfet d'Eure-et-Loir, unificateur de la Résistance, qui est choisi pour entrer au Panthéon. Aux grands serviteurs de l'Etat la patrie reconnaissante...

Pierre Allorant est professeur d'histoire du droit et des institutions à l'université d'Orléans, secrétaire général du Comité d'histoire parlementaire et politique